

# Norsk sikkerhet i nord

*En analyse av NATOs strategi og dens eventuelle påvirkning på Norges evne til å drive forsvarsplanlegging og takle sikkerhetspolitiske utfordringer knyttet til nordområdene og Russland.*

Eirik Zachariassen



Masteroppgave i statsvitenskap, ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Oktober 2013



# Norsk sikkerhet i nord

*En analyse av NATOs strategi og dens eventuelle påvirkning på Norges evne til å drive forsvarsplanlegging og takle sikkerhetspolitiske utfordringer knyttet til nordområdene og Russland.*

Eirik Zachariassen

Masteroppgave i statsvitenskap, ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Oktober 2013

© Eirik Zachariassen

2013

Norsk sikkerhet i nord

Eirik Zachariassen

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

IV

# Sammendrag

De siste årene har forsvar av de norske nærområder blitt aktualisert ved et sterkere internasjonalt fokus på nordområdene. Klimaendringene fører til at store områder som tidligere var dekket av is blir tilgjengelige for shipping og energiutvinning. Betydelige funn av naturresurser som olje og gass er også med på å øke interessen for Arktis blant flere stater. Russland er et land som har et uttalt mål om å hevde seg i Arktis. Russland har siden 2007-2008 økt sin militære aktivitet i nordområdene og Arktis, og landet har store planer for industriell og militær utvikling i nord.

NATO er en sentral del av norsk sikkerhetspolitikk. Siden 90-tallet har NATO vært aktive i flere skarpe militære oppdrag. En tydelig trend ved NATOs oppdrag siden den tid er at disse har vært såkalte out of area-operasjoner. Det vil si at oppdragene foregår utenfor alliansen territorium, slik det er definert i NATO-pakten. Det er blitt hevdet at NATOs fokus på out of area-oppgaver har vært nødvendig for at alliansen fremdeles skulle være relevant etter at trusselen fra Sovjetunionen ble borte. Samtidig har NATOs utvidede rolle ført til usikkerhet blant enkelte stater – inkludert Norge – rundt NATOs forpliktelse til forsvaret av alliansemedlemmenes territorium og nærområder. I denne oppgaven ønsket jeg å finne ut om det eksisterer en uoverensstemmelse mellom NATOs strategi og de norske sikkerhetspolitiske behovene som er knyttet til nordområdene og Russland, og hvordan den eventuelle uoverensstemmelsen påvirker Norges evne til å møte disse sikkerhetspolitiske behovene. For å belyse den norske situasjonen i nordområdene og sentrale aspekter av Norges medlemskap i NATO anvender jeg realisme- og allianseteori. Oppgaven viser at Norge står ovenfor noen utfordringer i nordområdene som det må tas høyde for. Samtidig er Norge i stor grad avhengig av NATO for å ivareta sikkerhetsinteressene i nord. Allianseteorien peker på at Norges avhengighet og forpliktelse til NATO reduserer Norges mulighet for gjennomslag og støtte til mer særegne interesser og sikkerhetspolitiske behov innad i alliansen. Det er fortsatt et betydelig fokus på out of area-operasjoner i NATO som, med bakgrunn i den økende strategiske verdien av nordområdene, ser ut til å gå i mot norske interesser. NATO har siden 2010 hatt et fornyet fokus på alliansens nærområder, men store deler av ansvaret for å forbedre NATOs evne og mulighet til å støtte Norge ved en eventuell krise, ser ut til å falle på Norge.



# Forord

Temaet for denne oppgaven ble valgt på bakgrunn av min interesse for NATO og sikkerhetspolitikk generelt. Det har vært utfordrende å jobbe med et så stort prosjekt som masteroppgaven. Samtidig har det vært en lærerik prosess, både når det gjelder tematikken og arbeidsprosessen i seg selv.

Jeg må først og fremst takke min rådgiver, John Kristen Skogan, for god hjelp og veiledning. Hans tilgjengelighet, kunnskap om oppgavens tema, og grundige tilbakemeldinger har vært uvurderlige for at jeg skulle komme i mål med denne oppgaven på en god måte.

Jeg må også takke Jeppe Strømsvåg og Anne Marit E. Zachariassen som har tatt seg tid til å hjelpe meg med korrekturlesning og kommet med gode råd.

Til slutt vil jeg takke min Janecke Sofie som har støttet meg gjennom hele perioden.

Jeg står selv ansvarlig for eventuelle feil og mangler.

Eirik Zachariassen

Oslo, oktober 2013

**Antall ord i oppgaven: 21991**





# Innholdsfortegnelse

Kapittel 1.0: Innledning.....	s. 1
1.1 En aktuell problemstilling.....	s. 3
1.2 Disposisjon.....	s. 4
1.3 Metode og kilder.....	s. 4
1.4 Forskningsdesign.....	s. 5
1.5 Validitet og reliabilitet.....	s.6
1.5.1 Begrepsvaliditet.....	s. 6
1.5.2 Indre validitet.....	s. 7
1.5.3 Ytre validitet.....	s. 7
1.5.4 Reliabilitet.....	s. 8
Kapittel 2.0: Teori.....	s. 9
2.1 Realisme.....	s. 9
2.2 Allianseteori.....	s. 11
2.2.1 Avhengighet.....	s. 14
2.2.2 Forpliktelse.....	s. 15
2.2.3 Interesser.....	s. 16
Kapittel 3.0: NATOs strategi.....	s. 18
3.1 NATOs strategiske konsept.....	s. 20
3.2 Lisboa 2010.....	s. 23
3.3 Smart forsvar.....	s. 25
Kapittel 4.0: Norsk sikkerhetspolitikk.....	s. 27
4.1 Sentrale forsvarskapasiteter.....	s. 30
4.1.1 Hæren.....	s. 31
4.1.2 Sjøforsvaret.....	s. 32

4.1.3 Kystvakten.....	s. 34
4.1.4 Luftforsvaret.....	s. 34
4.2 Trusler.....	s. 35
Kapittel 5.0: Russland i Arktis.....	s. 39
5.1 Nesten krise.....	s. 43
Kapittel 6.0 NATO i nord.....	s. 45
6.1 Norge står alene.....	s. 49
6.2 Internasjonal løsning.....	s. 50
Kapittel 7.0 Oppsummering og konklusjon.....	s. 54
7.1 Er det et økt sprik mellom NATOs strategi og norske sikkerhetspolitiske behov i nordområdene?.....	s. 54
7.2 Hvordan påvirker NATOs strategi Norges evne til å drive forsvarsplanlegging, og samtidig takle de sikkerhetspolitiske utfordringene som er knyttet til nordområdene og Russland?.....	s. 57
7.3 Konklusjon.....	s. 61
Litteraturliste.....	s. 65
<i>Kart over norske havområder.....</i>	<i>s. 37</i>
<i>Kart over faktiske og potensielle havruter i Det arktiske hav.....</i>	<i>s. 42</i>

# Kapittel 1.0: Innledning

NATOs strategiske endring over de siste 20 årene har lagt flere føringer for alliansemedlemmenes militære utvikling. Blant annet har den norske hæren gjennomgått en utvikling hvor masseforsvaret, som var tiltenkt for forsvar av eget territorium, er valgt bort til fordel for en mindre og mer mobil styrke som er velegnet for internasjonale operasjoner. Teknologisk utvikling og interne militære og politiske avgjørelser har vært sentrale for utviklingen i det norske forsvaret, men det er også klart at NATOs strategi de siste 20 årene hatt stor innflytelse på utformingen av det norske forsvar.

Med utgangspunkt i NATOs utvikling de siste 10 årene vil jeg studere i hvilken grad NATOs strategi tar hensyn til, eller er forenlig med, de norske sikkerhetspolitiske behovene knyttet til utviklingen i nordområdene og Russland. Nordområdene ble ansett for å være et viktig ledd av den strategiske helheten under den kalde krigen, av både de vestlige maktene og Sovjetunionen. Den senere tids fokus på klimaendringer i Arktis, og medfølgende tilgjengelighet av havområder og ressurser som tidligere var utilgjengelige, har tydeliggjort behovet for en norsk evne til å fremme sin suverenitet i de nordligste traktene. Russlands invasjon av Georgia i 2008 var også en påminnelse på at Norge deler grense med en militær stormakt, og at man ikke kan se bort ifra den potensielle trusselen dette utgjør. Ved å diskutere NATOs strategiske utvikling, samtidig som jeg tar for meg de norske sikkerhetspolitiske utfordringene som er knyttet til den potensielle trusselen fra Russland i nord, vil jeg undersøke om det har oppstått et sprik mellom NATOs strategi og Norges sikkerhetspolitiske behov.

Den spesifikke problemstillingen for oppgaven blir som følger:

*Utvikler det seg en økende uoverensstemmelse mellom norske sikkerhetspolitiske behov i nordområdet og NATOs strategi? Og hva vil en slik uoverensstemmelse i tilfellet ha å si for Norges evne til å drive forsvarsplanlegging, og samtidig takle de sikkerhetspolitiske utfordringene som er knyttet til Russland i nordområdene?*

Kjøhlberg påpeker at Norge og andre mindre staters sikkerhetspolitiske utfordringer i større grad preges av geografiske faktorer. En av grunnene til dette er sannsynligheten for at en liten stat deler grense med en sterkere stat er større. En liten stat risikerer også å bli en del av et større geopolitisk spill, ettersom en liten stats territorium kan være av interesse for en eller

flere sterkere stater (Kjølberg 2007: 10). Premissene som Kjølberg beskriver er overførbare til den norske situasjonen. Norges geopolitiske posisjon, samt ikke-medlemskap i EU, gjør at Norge er avhengig av et velfungerende NATO som er samlet rundt de oppgavene som er spesifisert gjennom artikkel 5 (Godzimirski et al. 2010A: 4) Et NATO som fortsetter å ha fokus på out of area-operasjoner, det vil si operasjoner i områder utenfor NATOs opprinnelige ansvarsområde, er ikke nødvendigvis gunstig for Norge med tanke på de sikkerhetspolitiske utfordringene som landet står overfor. Naboen Russland har i lang tid, vel og merke i varierende grad, vært en faktor i det norske trusselbildet. Etter all sannsynlighet vil Russland også fortsette å være et sentralt element i norsk sikkerhetspolitikk. Kombinerer man dette med det økte fokuset på nordområdene, samt potensialet innenfor transport og ressursutvinning som klimaendringene fører med seg, vil en studie som tar for seg disse faktorene være relevant i norsk sikkerhetspolitisk sammenheng. Ulriksen mener forskning knyttet til geopolitiske utfordringer, som nordområdene, er mangelvare i norsk sammenheng, og at behovet for kompetanse på dette feltet er økende (Ulriksen 2007).

Fra offentlig hold i Norge kommer det stadig forsikringer om at forholdet til naboen i øst er godt. Allikevel kan man ikke se bort ifra det faktum at Russland fremdeles er en militær stormakt, og at de i utenrikspolitisk sammenheng har en uttalt forventning om at resten av verden må vise hensyn til deres ambisjoner. Spesielt etter at Putin kom til makten som president, først i 1999 før han ble statsminister i 2008, for så å igjen innta posisjonen som president i 2012, har Russland begynt å vise militære muskler. Militæret har fått økte budsjetter, og militær aktivitet er blitt mer synlig (E-tjenesten 2013: 12)

Når man kombinerer prosessene som økt interesse for nordområdene, militær opprustning i Russland og NATOs utvikling, ser man at Norge kan havne i en mer prekær situasjon. Det er disse faktorene jeg ønsker å utforske videre i oppgaven. Spesielt vil jeg se på hvordan avgjørelser i NATO øker, eller setter begrensninger for, Norges kapasitet og mulighet til å møte de sikkerhetspolitiske utfordringene som oppstår i forbindelse med Russlands posisjon i nordområdene.

Sikkerhetspolitikk har utviklet seg til å bli et stort felt som strekker seg over mange grener i samfunnet. Når man snakker om en stats sikkerhetspolitikk kan dette innebære alt fra militært forsvar, energisikkerhet, beskyttelse mot virus epidemier og miljøvern, for å nevne noe. I min oppgave vil jeg fokusere på det tradisjonelle aspektet forbundet med sikkerhetspolitikk som går ut på å forsvare et land mot angrep utenfra. J.K. Skogan definerer sikkerhetspolitikk slik:

*"Sikkerhetspolitikk dreier seg om å oppnå beskyttelse for eget land mot fysisk maktbruk og vold utenfra"* (Skogan 2001: 102). Norge opplever i dag høy grad av sikkerhet på det politiske, økonomiske og samfunnsmessige planet. Ifølge Buzan er det fremdeles aktuelt å fokusere på det tradisjonelle sikkerhetsaspektet da denne dimensjonen legger betydelige føringer på de andre aspektene nevnt ovenfor. Dersom en stat ikke er i stand til å ivareta det tradisjonelle sikkerhetsaspektet vil det ha negative konsekvenser for samfunnet som helhet (Buzan et. al. 1998).

## **1.1 En aktuell problemstilling**

Dersom Norge skal kunne håndheve sin suverenitet i nordområdene og ha mulighet til å oppnå beskyttelse for eget land, slik som beskrevet i definisjonen, vil et NATO med fokus på forsvar av medlemmenes territorium være med på å styrke et slikt krav. Dersom NATO derimot har fokuset rettet i liten grad mot utfordringer knyttet til beskyttelse av medlemslandenes egne territorier, kan det føre til en interessekonflikt innad i organisasjonen. En splittet allianse kan lede til at alliansens tenkte bruksområde vil kunne variere ut fra de enkelte medlemmenes interne interesser til enhver tid. Inkluderingen av flere medlemsland i NATO og påtakelsen av et utvidet spekter av oppgaver har åpnet for muligheten til at det internt i NATO dannes grupperinger av medlemsland som står hverandre nært med tanke på særskilte interesser. Frykten er at slike grupperinger vil svekke det kollektive elementet i NATO, og at situasjoner i større grad vil bli vurdert ut ifra interessene til kun enkelte av medlemslandene eller grupperinger av disse, og ikke med utgangspunkt i NATOs interesser som helhet (Godzimirski et al. 2010A: 4).

For Norges del vil et NATO med et svekket kollektivt element lede til usikkerhet angående alliansens troverdighet, og øke behovet for å søke allierte på et bilateralt nivå – noe som kan være meget tid- og ressurskrevende. Analysen vil innebære drøfting av NATOs strategi og se hvordan denne preger den norske sikkerhetspolitiske strategien, med spesielt fokus på den militære planleggingen og kapasitet. Jeg vil så drøfte i hvilken grad Norge, som en del av NATO, er i stand til å møte de sikkerhetspolitiske utfordringer som knytter seg til potensielle trusler fra Russland i nordområdene.

## **1.2 Disposisjon**

For å analysere og få en bedre forståelse av de prosessene som foregår internt i allianser anvender jeg realismeteorier, mer bestemt en allianseteorier som er utviklet av Glenn Snyder. Allianseteorien vil bli beskrevet i kapittel 2 og tar utgangspunkt i en realistisk tolkning av det internasjonale systemet. Teorien vil gi meg et rammeverk til å forstå Norges forhold til NATO, og teorien kan brukes til å danne et tydeligere bilde av de prosesser og dilemmaer som er med på å forme en allianse som NATO. Teorien vil også kunne hjelpe med å få fram hvordan Norge kan forholde seg til alliansen slik at norske interesser for gjennomslag i NATO. Jeg vil legge det empiriske grunnlaget for oppgavens problemstilling i kapittel 3 hvor jeg går igjennom hvordan NATOs strategi har utviklet seg historisk, for så å, med utgangspunkt i NATOs strategiske konsept, diskutere hvordan NATOs strategi står i dag med. Kapittel 4 beskriver Norges sikkerhetspolitikk med et tradisjonelt sikkerhetspolitisk perspektiv i forbindelse med utfordringene som er knyttet til Russland i nordområdene. Jeg vil også gå inn på sentrale forsvarskapasiteter. Dette kapitlet er viktig for å identifisere de norske sikkerhetspolitiske behovene i nordområdene, samtidig som det ser på Norges forhold til NATO. For at jeg skal kunne svare på oppgavens problemstilling er det viktig at jeg analyserer den Russiske holdningen og satsning i nordområdene. I kapittel 5 ser jeg derfor på Russlands posisjon og interesser i nordområdene. Jeg vil også forsøke å identifisere prosesser og situasjoner som kan lede til en krise eller konflikt. Kapittel 6 beskriver NATOs posisjon og holdning til nordområdene. I tillegg vil jeg diskutere hvorfor NATO ikke har tatt konkrete steg for styrke sin posisjon i nordområdene. Kapittel 7 vil bestå av en oppsummering og konklusjon.

## **1.3 Metode og kilder.**

Flere metoder kunne vært aktuelle for denne oppgaven. Intervju er en metode som har potensial til å være fruktbar i kvalitative studier – slik som denne oppgaven. Med de rette intervjuobjektene ville intervju vært en interessant metode. Det ville dog ha betydelige utfordringer knyttet til det å få tak i gode kilder som kan uttale seg om NATOs strategi og Norges sikkerhetspolitiske utfordringer. Tematikken for denne oppgaven er av sensitiv art, så

det er stor sannsynlighet for at dataene man samlet inn gjennom intervjuene ville være preget av intervjuobjektens manglende mulighet til å uttale seg utover det som er den offisielle politikken. Metoden jeg valgte å bruke er en form for dokumentanalyse hvor jeg analyserer innholdet i dokumenter som er relevante for problemstillingen i denne oppgaven. Jeg vil anvende primær- og sekundærlitteratur slik at jeg inkluderer i studien både offisielle dokumenter fra myndigheter og organisasjoner, samt andre forskere og kommentatorers tolkning av prosesser og hendelser som er relevante for oppgaven.

Kildene som brukes i denne oppgaven er valgt på grunnlag av den innsikten de antas å gi i forbindelse med problemstillingen som tas opp. Sentrale kilder i kapittelet om NATOs strategi er NATOs eget offisielle dokument om det nye strategiske konseptet som ble utviklet i 2010. En annen sentral kilde for kapittel 3 er rapporten *NATOs New Strategic Concept: a comprehensive assessment* som er utarbeidet av det danske instituttet for internasjonale studier. Rapporten *Norske interesser: utenrikspolitikk for en globalisert verden* gir en god oversikt over utfordringer i norsk sikkerhetspolitikk og er en av de sentrale kildene i kapittel 4.

## **1.4 Forskningsdesign**

Forskningsdesign viser til de overordnede rammene som man velger å bruke for å undersøke et forskningsspørsmål. I denne oppgaven er det det unike med den norske sikkerhetspolitiske situasjonen, og hvordan mulighetene for å takle utfordringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen blir påvirket av NATOs strategiske retning, jeg ønsker å analysere. Jeg anser derfor bruk av casestudie for å være et godt valg. Denne oppgavens problemstilling er todelt. Jeg vil først gjøre en komparativ analyse hvor jeg ser på NATOs strategi og de norske sikkerhetspolitiske behovene knyttet til nordområdene og Russland. Jeg vil så analysere hvordan eventuelle uoverensstemmelser mellom NATOs strategi og norske sikkerhetspolitiske behov påvirker Norges evne til å drive forsvarsplanlegging og takle de sikkerhetspolitiske utfordringene som er knyttet til nordområdene og Russland. Caset i denne oppgaven er derfor hvordan NATOs strategi, og dens eventuelle uoverensstemmelser med norske sikkerhetspolitiske behov i nordområdene i forbindelse med Russland, påvirker Norges evne til å takle de sikkerhetspolitiske behovene knyttet til nordområdene og Russland.

Casestudiet egner seg spesielt bra til å identifisere de kausale mekanismene som påvirker den avhengige variabelen, noe som er passende for problemstillingen i min oppgave. Denne oppgaven kan beskrives som en teoretisk fortolkende casestudie (Andersen 1997: 68). Det vil si at jeg tar utgangspunkt i etablerte teorier for å gjennomføre analysen, og for å tolke de empiriske dataene. Casestudiet er definert på ulike måter. Gerring (2007: 20) definerer casestudiet som en intensiv studie av en enkelt case, og i følge Gerring er målet med casestudiet at funnene fra studien kan brukes til generaliseringen utover den enkelte casen som er studert. Teoretisk fortolkende casestudier skiller seg fra definisjonen til Gerring ettersom målet med en teoretisk fortolkende casestudie ikke er generalisering, men utdypende kunnskap om den aktuelle case.

Casestudier forholder seg til et begrenset tidsrom. NATOs strategiske konsept som ble utviklet fram mot, og under, NATOs møte i Lisboa i 2010 er grunnlaget for det jeg anser for å være NATOs strategi i denne oppgaven. Tidsrammen for denne oppgaven vil strekke seg fra tiden fram mot NATO-møtet i Lisboa, fram til i dag. Det vil si en periode på ca. ti år.

## **1.5 Validitet og reliabilitet**

Ifølge King, Keohane og Verba (1994: 7) er målet med forskning å trekke slutninger. For å kunne belyse forskningsproblemet og trekke gyldige slutninger er det viktig med høy grad av validitet (Lund 2002: 85). Validitet kan deles opp i flere undergrupper som jeg nå skal gå nærmere inn på.

### **1.5.1 Begrepsvaliditet**

Begrepsvaliditet omhandler i hvilken grad de operasjonelt definerte variablene måler det teoretisk definerte begrepet de er tenkt å måle. Dersom de operasjonaliserte begrepene ikke stemmer overens med eller måler det aktuelle begrepet, vil variabelen måle irrelevante begreper. Dette er også omtalt som tilfeldige eller usystematiske feil. Det sistnevnte er relatert til reliabilitet som beskrives nærmere nedenfor (Lund 2002: 120). De aktuelle begrepene i denne oppgaven – NATOs strategi og Norges sikkerhetspolitiske behov i nordområdene – er komplekse. Jeg har tidligere i innledningen forklart at jeg tar utgangspunkt i en tradisjonell forståelse av sikkerhetspolitikk. De norske behovene vil bli beskrevet nærmere i et eget



kapittel. For å beskrive NATOs strategi bruker jeg NATOs offisielle dokumenter og uttalelser, samt aktuelle empiriske data. Jeg anser derfor begrepsvaliditeten for å være god.

### **1.5.2 Indre Validitet**

En undersøkelse har god indre validitet dersom den kan slå fast at effektene på den operasjonaliserte avhengige variabelen skyldes de operasjonaliserte uavhengige variablene, og ikke andre systematiske faktorer. En slik effekt kan beskrives som en kausal relasjon mellom to sett operasjonaliseringer (Lund 2002: 116-120). For å oppnå høy grad av indre validitet er det viktig at operasjonalisering er nøyaktig. Operasjonaliseringen i denne oppgaven ble beskrevet i sammenheng med *begrepsvaliditet*.

### **1.5.3 Ytre validitet**

Ytre validitet viser til forskningsarbeidets evne til å gjøre ikke-statistiske generaliseringer til eller over de aktuelle individer, situasjoner og tider (Lund 2002: 123). Cook og Campbell skriver at det er to former for generalisering. Til-generalisering omhandler generalisering til populasjoner, situasjoner eller tider. Over-generalisering dreier seg om hvor vidstrakt generalisering kan være. Den ytre validiteten blir påvirket av flere faktorer. Dersom kausale effekter varierer over enheter, situasjoner eller tider vil dette påvirke muligheten for over-generalisering. Utvalget er også sentralt for forskningsarbeidets evne til å generalisere. Dersom utvalget er lite, eller enhetene har egenskaper som skiller dem sterkt fra resten av universet, vil det være vanskelig å trekke generelle slutninger på bakgrunn av resultatene i utvalget (Lund 2002: 122). Denne oppgaven er som nevnt først og fremst ute etter å undersøke de unike forholdene som preger norsk sikkerhetspolitikk og norsk medlemskap i NATO. Mulighetene for å generalisere fra dette casestudiet til andre enheter, situasjoner eller tider blir sannsynligvis lav.

#### **1.5.4 Reliabilitet**

Reliabilitet viser til forskningens etterprøvbarhet. Et forskningsarbeid har høy grad av reliabilitet dersom en forsker kan ta utgangspunkt i et tidligere utført forskningsarbeid og komme fram til samme svar ved ny gjennomføring av studiet. For å oppnå reliabilitet er det viktig å presentere kildene til studien på en åpen måte. Kildene som er brukt i denne oppgaven er gjengitt i litteraturlisten og det skal være mulig å finne de samme dataene som jeg har brukt.

# Kapittel 2.0: Teori

Teorikapittelet i denne oppgaven er todelt. Jeg vil først presentere generelle elementer i realismen for så å presentere allianseteorien som er utarbeidet av Glenn Snyder. Teoriene er et analytisk verktøy som gir meg et rammeverk for analysen jeg skal gjennomføre. Teoriene jeg bruker legger føringer for det som blir fokuset i min analyse. Realismen som ligger til grunn i Snyders allianseteori fokuserer på konkurranse og konflikt i det internasjonale systemet. En alternativ teori jeg kunne anvendt er liberalismen som i større grad tar utgangspunkt i samarbeid for å forklare det internasjonale systemet. Som vi kan se er det to grunnleggende forskjellige utgangspunkt, og valget om å ta utgangspunkt i realismen framfor liberalismen vil prege analysen i denne oppgaven. Et realistisk utgangspunkt er allikevel sett på som det mest fruktbare for denne oppgaven. Realismens manglende vektlegging av internasjonale organisasjoners betydning i det internasjonale systemet er passende blant annet fordi Norge står utenfor EU og er derfor i større grad preget av det anarkiske elementet som realismen legger til grunn. Oppgavens fokus på nordområdene tilsier også at realismen vil være et fruktbart utgangspunkt. Ifølge Ulriksen er nordområdene preget av manglende sikkerhetsfelleskap, samt omstridte lover og nasjonale grenser (Ulriksen 2007: 1). Snyders allianseteori er særlig fruktbar i denne oppgaven ettersom den beskriver strukturer og mekanismer i allianser som er relevante for hvordan NATO blir administrert. Dette vil blant annet kunne hjelpe til å forklare i hvilken grad Norge er i stand til å fremme sine interesser i alliansen.

## 2.1 Realisme

Realismeteorien er i stor grad ansett som den dominerende teorien i internasjonal politikk (Glaser 2010: 16). Det eksisterer uenighet i akademiske miljøer om hvor presist realismeteorien forklarer det internasjonale miljøet, og hvilke faktorer innenfor realismen som har størst betydning. Det er allikevel en utbredt enighet at elementer av realismeteorien er viktige for å forklare staters oppførsel i det internasjonale systemet. Tanken bak en teori som realisme er at man kan ta i bruk en generell teori for å forklare staters oppførsel i det internasjonale systemet uten å måtte gå detaljert inn i de enkelte statenes styresett, kulturer og andre mer eller mindre unike faktorer. Realismen tar utgangspunkt i det mest elementære av

staters behov og motivasjoner, det vil si overlevelse og sikkerhet. Realismeteorien forsøker å forklare hvilken strategi land skal velge for å oppnå sikkerhet i et anarkistisk, internasjonalt system. Anarkismen i realismen viser til mangelen på en overordnet makt i det internasjonale systemet som har monopol på maktbruk og som effektivt kan hindre stater i å bruke makt for å oppnå politiske mål. Hovedsakelig tegner teorien opp to retninger stater kan velge i sitt søk etter trygghet; den ene retningen er basert på konkurranse og inkluderer alliansebygging og styrking av egne militære styrker; den andre retningen er preget av samarbeid og innebærer en tro på internasjonale avtaler knyttet til maktbruk, og en selvpålagt begrensning av ens egen ervervelse av potensielle maktmidler, som våpenkjøp og generell militær opprustning (Glaser 2010: 16).

Realismen har en lang tradisjon i internasjonal politikk og sikkerhetsstudier, og det er utviklet flere ulike retninger og nyanser innenfor realismen. De ulike underteorier av realismen tar likevel utgangspunkt i noen delte elementer (Glaser 2010: 16). Anarkismen i det internasjonale systemet som er beskrevet ovenfor er ett av elementene som er utpreget i alle former for realisme.

For de aller fleste realistene er også makt ansett som et sentralt element i det internasjonale systemet. Ifølge Glaser er makt muligens det viktigste trekket i det internasjonale systemet (Glaser 2010: 16). Makt er muligheten et land har til å framtvinge sin vilje i det internasjonale systemet. Realistenes fokus på konflikt gjør at evnen til å produsere militære styrker er sentralt for å oppnå makt. Muligheten til å produsere militære styrker avhenger blant annet av populasjon, økonomisk størrelse og teknologisk kapasitet. Makt er et viktig middel for å ivareta et lands sikkerhet og påvirke det internasjonale systemet. Viktigheten av makt er et resultat av den anarkistiske strukturen. Ettersom det ikke eksisterer en overordnet makt som kan tvinge aktørene, som er stater, til å ikke bruke makt for å styrke sin egen posisjon, bli det opp til enhver stat å sikre sin egen posisjon ved å tilegne seg makt som igjen kan brukes til å forsvare *status quo* eller forbedre sin egen posisjon.

Et tredje punkt som går igjen i realismen er forutsetningen om stater som ensartede politiske aktører. Denne forutsetningen stemmer nødvendigvis ikke overens med empirien ettersom en stats politikk blir formet av flere aktører og interesser (Glaser 2010: 17). Utgangspunktet i stater som ensartede aktører blir allikevel brukt for å styrke den analytiske funksjonen i teorien.

Stater som rasjonelle aktører er også et sentralt element i realismen. Ifølge de fleste grenene innenfor realismen er en stats handling i tråd med dens interesser. En rasjonell stat vil også ta med i beregningen hvordan andre stater kan komme til å reagere på en handling eller oppførsel.

Når en stat vurderer andre stater er det i følge realismen den andre statens makt og kapabiliteter som er i fokus. Noen grener innenfor realismen inkluderer mer relative elementer som ideologi, regime og lederskap. Det er allikevel et utpreget element i realismen at de sentrale egenskapene, når man skal vurdere mulige reaksjoner fra andre stater, er makt og kapabiliteter.

Det er også et sentralt aspekt i realismen at stater er de viktigste aktørene i det internasjonale systemet. Et alternativt syn ville vært at internasjonale organisasjoner er de fremste aktørene. Realister anser generelt internasjonale organisasjoner i seg selv for å ha liten påvirkning på det internasjonale systemet.

Det er viktig å understreke at det finnes mange ulike retninger innenfor realismen, men det jeg har presentert ovenfor er elementer som preger de fleste realismegrenene. Blant de forskjellige grenene av realisme som er utviklet ligger hovedskillet mellom de som mener karakteristikkene til det internasjonale systemet former adferden til de individuelle statene, og de som mener statenes motiver og interesser er det som former det internasjonale miljøet. Den førstnevnte grenen er kjent som strukturell realisme og påpeker hvordan en stat som i utgangspunktet er interessert i å bevare *status quo* kan, på grunn av presset fra det internasjonale systemet, bli trukket inn i våpenkappløp og konflikter (Glaser 2010: 17). Selv om en stat ikke søker konkurranse kan det internasjonale systemet med dets usikkerhet gjør at en stat ser det nødvendig å ta visse forhåndsregler for å garantere sin sikkerhet. Andre stater vil også være nødt til å øke sin sikkerhet ettersom de ikke kan vite hva andre stater planlegger. På denne måten kan fredssøkende stater bli dratt med i en spiral som ender i konflikt.

## **2.2 Allianseteori**

Allianser er et gammelt instrument i internasjonal politikk. Essensen er at en stats tilgjengelige militære styrke, og diplomatiske tyngde, øker når man inngår en allianse. Den avskrekker motstandere i fredstid med å kombinere styrkene til flere stater, og den muliggjør

et felles forsvar dersom medlemmene opplever å bli truet eller angrepet. Allianser har opp gjennom tiden mottatt mengder av kritikk. De har blitt beskyldt for å være både uetiske og lite effektive. Allerede fra 415-416 f. Kr., under Peloponneskrigen, forteller Thukidid om hvordan Athen krevde at øya Melos skulle bli en del av Athenernes rike. Melos valgte å stole på at deres slektninger, Sparta, skulle komme dem til unnsetning, og de nektet derfor å godta kravene fra Athen. Historien forteller oss så at Sparta ikke kom til unnsetning, og Athen straffet Melos for deres motvilje ved å drepe alle menn, mens de tok kvinnene og barnene til slaver. Historien fra Peloponneskrigen er en tydelig kritikk mot allianser. Konklusjonen fra Thukidids historie er at man sjeldent, eller aldri, kan være sikker på at ens allierte støtter opp ved en krise. På tross av denne kritikken er allianser ofte brukt mellom stater for å oppnå økt sikkerhet. I denne delen skal jeg se nærmere på fordelene og ulempene ved allianser, og hvilke utfordringer det å være med i, og gjøre seg avhengig av, en allianse kan by på.

Teorien jeg anvender er utviklet av Glenn H. Snyder og presentert i boken *Alliance Politics* fra 1997. Snyders allianseteori tar utgangspunkt i en multipolar verden, det vil si at makten i det internasjonale systemet er relativt jevnt fordelt på flere land og at det dermed ikke er en eller noen få stater som dominerer verdensbildet. Alternative internasjonale systemer er hegemoni og bipolar system, hvor henholdsvis ett eller to land dominerer og setter dagsorden i det internasjonale systemet. Snyder argumenterer for sitt utgangspunkt ved å poengtere at det multipolare systemet har vært mer fremtredende enn andre alternative systemer i internasjonal historie. Snyder mener også at eventuelle endringer mot hegemoni eller bipolar system vil kunne inkorporeres i en teori som har sitt utgangspunkt i et multipolart system (Snyder 1981: 3). Den aktuelle teorien fokuserer på to faser knyttet til allianser. Disse fasene er beskrevet som dannelsen og administreringen av allianser. Administrasjon i denne settingen refererer til hvordan alliansemedlemmene søker, i felleskap og unilateralt, å fremme sine interesser og sikre alliansens videre eksistens. Ettersom NATO er en allianse som har eksistert over lengre tid, og mitt forskningsspørsmål dreier seg om alliansens administrasjon og utvikling, vil den delen av teorien som fokuserer på alliansers administrasjon være mest relevant.

Snyder definerer allianse som: "*Alliances are formal association of states for the use (or nonuse) of military force, in specified circumstances, against states outside their own membership*". (Snyder 1981: 4)

I motsetning til andre internasjonale institusjoner er alliansers formål ikke å motvirke det anarkistiske internasjonale systemet og hindre konflikt mellom medlemslandene. Allianser blir inngått for å møte en ytre fiende med samlet militær styrke, og på denne måten møte ytre trusler på en mer effektiv måte (Snyder 1981: 4).

Allianser har gjennom historien i stor grad variert i struktur og formål. Unilaterale allianser er blant de mer sjeldne, men det har forekommet tilfeller hvor en stat garanterer for forsvaret av et annet land uten at garantisten får den samme lovnaden tilbake. Et eksempel på en slik type allianse er Storbritannias løfte om å komme Polen til forsvar ved et eventuelt angrep fra Tyskland i 1939. De fleste alliansene er likevel bilaterale eller multilaterale hvor medlemmene kommer med en gjensidig sikkerhetsgaranti. NATO er et eksempel på det sistnevnte.

Allianser vil kunne variere med hensyn til hvilken grad medlemmene er likestilt. Eksisterer det skjeve maktforhold innad i alliansen vil noen av de sterkere statene kunne bære større deler av ansvaret. Ansvarsområdet til allianser kan også strekke seg lenger enn forsvaret av eget territorium. Stater som har interesser i utlandet kan gå sammen om å opprettholde *status quo* i et område slik at ikke fordelaktige forhold skal endres (Snyder 1981: 15).

Når en allianse er opprettet vil medlemmene måtte administrere den. Uansett hvilket formål alliansen har, vil de individuelle medlemslandene ha et ønske om å styre alliansen i en retning som dekker deres interesser på best mulig måte. Samlet sett omhandler styringen av en allianse både om å søke felles mål og egeninteresser. Administrasjonen av alliansen blir derfor en forhandlingsprosess.

Ettersom alliansen er initiert med forventninger om en felles sikkerhetsgevinst, blir den tydeligste felles interessen å sikre alliansens overlevelse slik at gevinsten kan bevares. Den viktigste egeninteressen for medlemmene er å søke kontroll over sine allierte slik at man hele tiden kan minimere kostnader og risiko forbundet med å være alliansemedlem. Medlemsstater vil naturligvis dele visse interesser ettersom de finner det fordelaktig å inngå i alliansen.

Likevel er sjansen stor for at noen av statene vil ha avvikende interesser. Administrasjonen av alliansen vil derfor være preget av at medlemslandene forhandler om å tilpasse alliansen etter sine individuelle behov og interesser. Disse individuelle, og muligens motstridende, interessene vil være en konstant trussel mot alliansens overlevelse. For å motvirke denne

tendensen, må alliansen søke å maksimere de felles gevinstene og minimere de individuelle kostnadene (Snyder 1997: 167).

I hvilken grad de enkelte statene er i stand til å forhandle frem avtaler som ivaretar deres individuelle interesser godt nok er avhengig av deres forhandlingsposisjon. Et medlems forhandlingsposisjon er igjen bestemt av tre generelle faktorer: (1) avhengighet av alliansen, (2) den enkeltes forpliktelse til alliansen og (3) medlemmets interesse i den aktuelle forhandlingen. Neste del vil jeg bruke til å se nærmere på disse tre faktorene.

### **2.2.1 Avhengighet**

For å identifisere en stats avhengighet av den aktuelle allianse kan man veie fordelene landet mottar opp mot kostnadene landet blir pålagt ved å være medlem, og sammenligne resultatet med alternative kilder for økt sikkerhet. For analytisk klarhet operer Snyder med en redusert definisjon av allianseavhengighet som bare fokuserer på det militære aspektet. En slik redusert definisjon er også langt på vei fruktbar for denne oppgaven. Ifølge Snyder er denne militære avhengigheten basert på: en stats behov for militær assistanse; de alliertes evne til å møte dette behovet; og de alternative måtene et land kan få dekket sitt behov for militær bistand (Snyder 1997: 167). Behovet for militær assistanse er i denne sammenhengen definert etter hvilken grad en stat er i stand til å møte de aktuelle truslene, samt sannsynligheten for at krig mot de aktuelle motstanderne kan bli en realitet.

De alliertes evne til å ivareta de enkelte medlemmenes sikkerhetsbehov kan beskrives som et regnestykke hvor man tar de alliertes reelle militære ressurser og potensial og sammenligner dette med sikkerhetsunderskuddet til den aktuelle staten. Dersom alliansen ikke er villig, eller i stand, til å dekke sikkerhetsunderskuddet til den aktuelle staten, vil staten bare være avhengig av alliansen i den grad alliansen dekker sikkerhetsunderskuddet.

De alliertes bidrag vil også kunne variere ut ifra hvilken trussel landet er under. Overfor visse trusler vil noen medlemmer motta støtte og andre ikke. Størrelsen på styrkene som vil komme til unnsetning kan også variere avhengig av partnernes ressurser og interesser i de enkelte situasjonene. Slike punkter kan eventuelt være spesifisert i den offisielle allianseavtalen.

En stats avhengighet av alliansen vil kunne endres ved å søke alternative kilder for å dekke sikkerhetsunderskuddet. Slike kilder kan være andre allianser, styrking av egne militære



ressurser, eller forsoning med de aktuelle motstanderne. Truslene mot en stat og dens militære kapasitet vil variere, og derfor vil også en stats avhengighet av en allianse kunne endre seg (Snyder 1997: 167). En styrking av en stats militære kapasitet reduserer allikevel ikke nødvendigvis en stats avhengighet ettersom militær opprusting kan føre til økt spenning og økt sannsynlighet for konflikt, som igjen vil føre til økt avhengighet til alliansen.

En stats avhengighet av alliansen vil som nevnt tidligere påvirke landets mulighet til å forhandle internt i alliansen. Partnernes avhengighet vil derfor også spille inn på forhandlingsevnen. Desto mer en partner er avhengig av alliansen, jo mer makt vil man kunne utøve over den aktuelle partneren ved for eksempel å true med å holde igjen støtte til alliansen. På den måten kan man styre alliansen i en retning som dekker ens egne interesser. Muligheten til å bruke slike pressmidler innad i alliansen vil likevel være avhengig av ens egen observerbare avhengighet. Enkelt sagt kan man si at det er den staten som er minst avhengig av alliansen som vil stå sterkest i forhandlingene (Snyder: 1997: 168).

### **2.2.2 Forpliktelse**

Pressmidler som det å redusere støtten til alliansen, eller å forlate alliansen fullstendig, er noen av de mest effektive måtene man kan forhandle på. Ved siden av avhengighet er forpliktelse et viktig element som i stor grad påvirker medlemmenes makt i forhandlingene. En stat som er tungt involvert i en allianse vil ikke ha det samme handlingsrommet i forhandlingene som en stat som er løsere tilknyttet. Trusler om å trekke seg fra alliansen vil ikke være like troverdig dersom det kommer fra en partner som sterkt engasjert og bruker mye resurser på alliansen. Snyder definerer forpliktelse som en prioritering av verdier som legger til rette for å handle på en viss måte (Snyder 1997: 169). En slik definisjon vil si at forpliktelsen kan variere i grad, og at det ikke er "en enten eller" faktor. Graden av forpliktelse blir bestemt av lovnadene som er gjort til partnerne. Disse er ofte avklart i alliansekontrakten, selv om det også kan oppstå situasjoner hvor medlemmer har interesse i å bistå selv om ikke de er spesifisert i kontrakten.

Allianseavtalen i seg selv skaper et element av forpliktelse ettersom det er en offisiell avtale, og et lands opptreden innad i alliansen kan svekke dets rykte også utenfor alliansen. En konkret allianseavtale, som tydeliggjør når og på hvilken måte de allierte skal bistå ved en

sikkerhetskrise, er derfor med på å øke forpliktelsen ettersom man mister troverdighet ved å ikke leve opp til avtalen.

Som nevnt kan det også oppstå situasjoner hvor et land har en naturlig interesse i å bistå en alliert. Ofte er dette av strategiske årsaker som at man ikke ønsker å se viktige ressurser bli tatt over av andre land som man nødvendigvis ikke har et like godt forhold til. Dersom en stat har en slik naturlig interesse i å bistå en annen stat, vil dette øke sannsynligheten for at man lever opp til forpliktelsene – ofte i større grad enn hvis det bare dreier seg om det internasjonale ryktet (Snyder 1997: 169). Det vil derfor også gjøre det mindre troverdig å true med å redusere bidraget eller trekke seg fra alliansen.

Når interessene er strategiske vil det ha en ulik effekt på forhandlingsevnen til de relativt svake og relativt sterke statene. Hvis en svakere stat er strategisk viktig for en relativt sterkere stat i alliansen, vil den sterkere staten ha interesse av å ivareta sikkerheten og selvstendigheten til den svakere allierte og forsvare denne ved eventuelle trusler. Den svakere staten vil ha interesse av at sikkerhet og selvstendighet opprettholdes hos den sterkere partneren, men den vil nødvendigvis ikke ha interesse av å bistå militært dersom den sterkere staten er i stand til å forsvare seg selv. Trusler om å trekke støtten til alliansen vil derfor framstå som mindre troverdig fra de sterkere statene enn fra de svakere allierte. En svakere stat vil ofte være sterkt avhengig av allianser og ha lite forhandlingsrom internt i alliansen, men dersom den svakere staten er strategisk viktig kan dens sårbarhet være med på å øke dens påvirkningskraft.

### **2.2.3 Interesser**

Den siste av de tre viktigste faktorene som er med på å avgjøre medlemmenes påvirkningskraft i forhandlingene er deres spesifikke interesse i saken det blir forhandlet om. Forhandlingene internt i alliansen strekker seg ofte over to dimensjoner. Den ene dimensjonen består av de områdene hvor medlemmene deler de samme interessene. Den andre dimensjonen består av de saksfelt som, på grunn av forskjellig artede interesser, splitter medlemmene. Under forhandlingene bruker medlemmene deres forpliktelse til den første dimensjonen som forhandlingsgrunnlag for å få gjennomslag i de sakene som ikke er sentrale for andre medlemmer. Med andre ord, for å oppnå støtte til sine hjertesaker, truer

medlemmene med å redusere, eventuelt fullstendig trekke, sitt bidrag til alliansen, dersom de ikke oppnår slik støtte.

Medlemmene i en allianse deler som regel interessen om å avverge angrep fra de aktuelle motstanderne, men det som kan splitte medlemmene er hvordan dette skal gjøres. Størrelsen på styrkene til de forskjellige medlemmene, den diplomatiske holdningen til motstanderne og nødvendigheten av militære intervensjoner, er alle områder det blir forhandlet på. Grunnlaget for denne forhandlingen er ikke bare bestemt av medlemmenes grad av avhengighet og forpliktelse. Det som også er med på å påvirke forhandlingsgrunnlaget er hvor mye medlemmene verdsetter den aktuelle saken. Selv om et land har lav grad av avhengighet og forpliktelse, kan et annet land som opprinnelig står svakere vinne fram dersom de viser nok vilje til å få gjennomslag for "sin" sak. Et land som har lav grad av avhengighet har i utgangspunktet god mulighet til å få alliansen til å ivareta sine interesser ettersom et land med lav grad av avhengighet kan "true" med å trekke seg fra alliansen. Snyder påpeker at selv om noen land er preget av stor avhengighet til en allianse, kan også disse statene vinne frem dersom de er villige til å ofre nok for å få gjennomslag. Tanken er at selv om landet i stor grad er avhengig av alliansen, vil en allianse i noen tilfeller være villig til å strekke seg langt for å beholde medlemmene.

## Kapittel 3.0: NATOs strategi

Fram til Sovjetunionens fall på tidlig 90-tallet var NATOs oppgaver og eksistensgrunnlag relativt opplagt. NATO skulle virke avskrekkende overfor Sovjetunionen og alliansen hadde et sterkt fokus på artikkel 5 som viser til en kollektiv sikkerhetspolitikk hvor et angrep på et medlem vil bli sett på som et angrep på alle medlemslandene.

På tross av til tider store spenninger ble alliansen aldri satt på direkte prøve mot den opprinnelige trusselen som var Sovjetunionen. Den kalde krigen endte som en kald krig uten at skrekksenarioet med total krig mellom Sovjetunionen og Warszawapakten mot NATO ble virkelighet. Etter kommunismens fall fulgte en debatt om alliansens relevans; var det fremdeles behov for og vilje til å opprettholde en trans-atlantisk allianse når trusselen fra Sovjetunionen var borte? Skulle NATO fortsatt ha relevans i tiden etter den kalde krigen så kunne alliansen ikke lenger kun være en ren forsvarsallianse. Det var i forbindelse med denne debatten at den tidligere senatoren Richard Lugar uttalte de ofte siterte ordene "*go out of area, or out of business*" (Foreign Policy 2012). Siden 90-tallet har NATO vært aktive i flere skarpe militære oppdrag. En tydelig trend ved NATOs oppdrag siden den tid er at disse har vært såkalte out of area-operasjoner. "Out of area". Dette vil altså si at NATO-operasjonene foregår utenfor NATOs ansvarsområde, slik dette er definert i NATO-pakten.

Under den kalde krigen var USA den største bidragsyteren til NATO, og det eksisterte et sterkt ønske i Vest-Europa om å holde USA involvert på det europeiske kontinentet som en sikkerhetsgaranti mot trusselen fra Sovjetunionen. USA på sin side var villige til å ta en stor del av regningen i NATO ettersom det var i USAs interesse å ivareta de liberale demokratiene i Vest-Europa. Blant annet var det viktig for USA at det skulle lønne seg å stå på USAs side i den ideologiske striden hvor USA stod i spissen for de liberale kapitalistiske demokratiene, og Sovjetunionen ledet den kommunistiske verden. På begynnelsen av 90-tallet stod USA igjen som den eneste supermakten. Europas strategiske verdi, fra det amerikanske perspektivet, ble derfor revurdert. For at USA skulle fortsette å garantere for de europeiske medlemmenes sikkerhet syntes det nødvendig å gi NATO en mer aktiv rolle på den globale scenen. Siden den tid har NATO vært operativ flere steder utenfor alliansemedlemmenes grenser, som i Bosnia, Kosovo, Afghanistan, Adenbukta, Irak og Libya.

Sikkerhetsbildet som har preget verden etter den kalde krigen, med lavere fokus på tradisjonelle sikkerhetspolitiske oppgaver som forsvar av nasjonale grenser og suverenitet og økt fokus på et utvidet sikkerhetsbegrep, har gjort NATO avhengig av å være i utvikling for både å bestå som allianse og samtidig takle nye trusler. Det har allikevel vært flere kritiske stemmer mot den generelle utviklingen i NATO. Bekymringen er at NATOs engasjement utenfor medlemslandene går på bekostning av den mer tradisjonelle NATO-oppgaven, hvor fokuset lå på kjerneoppdraget: forsvar av medlemslandene i henhold til NATO-paktens artikkel 5. Det er blitt argumentert at i de to tiårene etter den kalde krigen er det blitt lagt for mye resurser i å prioritere NATOs nye rolle, som for eksempel partnerskap med flere land, dels utenfor det tradisjonelle Euro-Atlantiske området, og militære stabiliseringsoperasjoner langt utenfor alliansens territorium. Konsekvensen, sier noen, er et svekket NATO (Godzimirski et al. 2010B).

Diskusjonen forut for NATO-toppmøtet i 2010 dreide seg i stor grad om grunnleggende spørsmål som: "hva skal være NATOs kjerneoppgaver?", og "hva er NATOs langsiktige mål?". Som nevnt ovenfor pekte erfaringen fra de siste 10 årene ut flere utfordringer, og medlemsstatene var splittet i synet på hvordan NATO skulle utvikles videre. Den langvarige operasjonen i Afghanistan ble av flere sett på som et tegn på at NATO hadde kastet sitt nett for vidt ved å gå så tungt inn i en konflikt langt borte – som dessuten ikke så ut til å ha noen synlig ende. Flere av medlemmene fryktet at et negativt utfall i en så omfattende out of area-operasjon ville gå på bekostning av tilliten innad i alliansen, og på den måten svekke samarbeidet i alliansen (Godzimirski et al. 2010A: 7). Den overnevnte problemstillingen ble spesielt relevant i forbindelse med Russlands invasjon av Georgia i 2008. Russlands bruk av militær makt i Europas periferi ble for mange av alliansens medlemmer en sterk påminnelse om behovet for å sikre NATOs nærområder.

Et av de sentrale spørsmålene i diskusjonen forut for toppmøtet i Lisboa dreide seg derfor om hvilken strategisk retning NATO skulle ta. Skulle NATO fortsette i retning mot en allianse som har et globalt perspektiv? Eller skulle NATO vende tilbake til sitt fokus på artikkel 5-oppgaven, som er forsvar av medlemslandenes territorium og nærområder. Eller, sagt med andre ord, skulle NATO "komme hjem"?

De medlemmene som ønsker et fornyet fokus på forsvaret av NATOs nærområder står overfor flere utfordringer. På tross av Russlands inngripen i Georgia er det generelle synet i

NATO at trusselen fra konvensjonelle militære aktører er lav. Samtidig er det vanskelig for de aktuelle medlemslandene å peke på konkrete land som de mener utgjør en potensiell trussel ettersom dette vil være politisk ukorrekt, og det vil også kunne føre til økte spenninger (Godzimirski et al 2010B: 7). Samtidig er det flere gode grunner til at NATO skal fortsette i en mer global retning. Terrorisme, cyberkrig, energisikkerhet og spredningen av masseødeleggelsesvåpen er viktige utfordringer som vil prege NATO-medlemmene framover. Det er derfor naturlig at alliansen også prioriterer slike utradisjonelle sikkerhetstrusler. Erfaringen viser at det også er en legitim frykt for at ustabile konfliktområder og såkalte "failed states", som Afghanistan og Somalia, utenfor NATOs opprinnelige ansvarsområde vil kunne utgjøre en trussel ved å fungere som grobunn for potensielle trusler for NATO-medlemmene ettersom det ikke eksisterer noen myndigheter som kan eller ønsker å slå ned på det som, av NATO-medlemmer, oppfattes som fiendtlige holdninger og oppførsel. Man kan derfor argumentere for at en global innsats fra NATO er et ledd i forsvaret av NATO-medlemmenes territorium og sikkerhet.

### 3.1 NATOs strategiske konsept

For nærmere å beskrive NATOs strategi anser jeg det som et godt grunnlag å ta utgangspunkt i dokumentet som ble resultatet av de alliertes arbeid foran og under NATO-toppmøtet i Lisboa i 2010. Målet er å se om det er mulig å identifisere en trend eller et strategisk veivalg i NATOs offisielle dokumenter.

I Lisboa ble det enighet om å implementere et nytt strategisk konsept som skulle være grunnlaget for NATOs virke i den kommende tiden. Det strategiske konseptet fra 2010 er en fornyet tolkning av den opprinnelige og fortsatt gjeldene NATO-pakten, også kalt Washington-traktaten, som ble undertegnet i 1949. Målet bak en slik oppdatering er å tilpasse hovedinteressene og den strategiske planleggingen med det nåværende trusselbildet og sikkerhetspolitiske miljøet. Med navnet "*Active Engagement, Modern Defence.*" vil også det strategiske dokumentet kommunisere til omverdenen hvordan NATO ser den sikkerhetspolitiske situasjonen i verden, og hvorfor NATO fremdeles er relevant.

Washington-traktaten fra 1949 er et basisdokument som viser til de grunnleggende verdiene som alliansen skal beskytte i tråd med FN-pakten. NATOs Strategiske Konsept utformes for å

klargjøre hvordan NATO skal utføre de oppgavene som er beskrevet i Washington-traktaten. Traktaten nevner ingen konkrete trusler. Artikkel 4 i traktaten sier: *"The Parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened"* (NATO 1949).

Artikkel 4 setter ingen geografiske grenser for alliansens virkeområde, men artikkel 6 definerer deres ansvarsområde når den sier:

*"For the purpose of Article 5, an armed attack on one or more of the Parties is deemed to include an armed attack:*

- *on the territory of any of the Parties in Europe or North America, on the Algerian Departments of France<sup>1</sup>, on the territory of or on the Islands under the jurisdiction of any of the Parties in the North Atlantic area north of the Tropic of Cancer;*
- *on the forces, vessels, or aircraft of any of the Parties, when in or over these territories or any other area in Europe in which occupation forces of any of the Parties were stationed on the date when the Treaty entered into force or the Mediterranean Sea or the North Atlantic area north of the Tropic of Cancer."* (NATO 1949)

Teksten ovenfor, i den originale og fortsatt gjeldende traktaten, viser at NATO anser Europa og Nord-Amerika, nord for Krepsens Vendekrets, for å være området hvor det er aktuelt å ta i bruk artikkel 5. Artikkel 5 har blitt beskrevet som "musketer-klausulen" ettersom den anser et angrep på et medlem som et angrep på alle alliansemedlemmene. Helt konkret sier artikkel 5:

*"The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.*

*Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security*

---

<sup>1</sup>Ettersom Algerie oppnådde uavhengighet fra Frankrike i 1962 er området i Algerie ikke lenger relevant.

*Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security"* (NATO 1949).

Washington-traktaten representerer kjerneverdiene i NATO-alliansen. Som nevnt har NATO som organisasjon endret seg i årenes løp, både med tanke på antall medlemmer og oppgaver som utføres. Målet med det strategiske konseptet er derfor å gi en oppdatert vurdering, tilpasse forståelsen av traktaten til den spesifikke geopolitiske situasjonen ved å utpeke de potensielle truslene som er aktuelle, samt redegjøre for de militære konsekvensene av å skulle håndtere disse utfordringene.

Siden NATOs dannelse i 1949 har alliansen produsert seks helhetlige strategiske konsept. Før NATO-toppmøtet i Lisboa i 2010, var det senest i 1999 at et nytt konsept ble lansert. Det strategiske konseptet fra 1999 fastslo at NATO ville operere ikke bare innenfor sitt nærområde, men også *out of area* (Godzimirski et al. 2010A: 7). Siden 1999 har sikkerhetssituasjonen for NATO-medlemmene blitt preget av blant annet terroraksjonene den 11. september 2001, krigen mot terror, intervensjonene i Afghanistan, Irak og Libya, krigen mellom Russland og Georgia i 2008, terrorbombingen i London og Madrid, og fremveksten av nye potensielle stormakter. NATO har i tiden etter 1999 deltatt i flere operasjoner, og situasjoner har oppstått som alliansen har måttet ta stilling til. For at NATO skal være i stand til å møte de sikkerhetspolitiske utfordringene som påvirker interessene til NATO-medlemmene, har alliansen måttet tilpasse seg situasjoner etter hvert som de oppstår. NATO er i så måte i kontinuerlig utvikling. En av funksjonene til de strategiske konseptene er derfor å få klarhet i, og formalisere, de strategiske veivalgene som skjer gradvis når alliansen tar stilling til nye situasjoner og problemstillinger.

Når man ser på hvordan de strategiske konseptene har utviklet seg siden 1949 kan man se et tydelig skille ved de som ble formulert før, og de som ble produsert etter den kalde krigen. Under den kalde krigen inneholdt de strategiske konseptene en tydelig definert trussel, og de strategiske konseptene ga medlemslandene retningslinjer for hvordan forsvaret skulle organiseres. Etter den kalde krigens slutt har NATO måtte forholde seg til et vagere trusselbilde, og dette har naturligvis også preget de tre strategiske konseptene som er presentert etter Sovjetunionens fall. En tydelig fiende kan ikke lenger identifiseres og NATO kan ikke lenger strukturere forsvaret med utgangspunkt i en enkelt trussel.



Erfaringene fra operasjonene på Balkan på 90-tallet ble inkorporert i "the Defence Capabilities Initiative" (DCI) som ble utarbeidet i Washington 1999. DCI inkluderte flere elementer som ikke bare skulle øke NATOs evne til å overholde forpliktelsene knyttet til artikkel 5. De skulle også forbedre NATOs evne til å møte kommende sikkerhetstrusler som ville kunne kreve en rekke forskjellige type oppdrag. DCI påpekte at disse kommende truslene ikke nødvendigvis ville befinne seg innenfor NATOs territorium (Schnaubelt 2011: 146). NATO-møtet i Reykjavik i 2002 fulgte opp med å fastslå at NATO må være i stand til å sende styrker hvor enn de skulle trenge, og opprettholde tilstedeværelsen over lengre tid. I 2006 lanserte NATO "the Comprehensive Political Guidance" som utpekte terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen som de største sikkerhetsutfordringene for alliansen de neste 10-15 årene (Schnaubelt 2011: 146). For å møte disse utfordringene ble det klart at NATO måtte være i stand til å svare på alle slags trusler, også i områder hvor man ikke kunne forvente støtte fra lokale myndigheter (Schnaubelt 2011: 146).

"Multiple Futures Project 2030", som ble offentliggjort i 2009 for å styrke NATOs forståelse av det framtidige trusselbildet, viste til asymmetriske trusler som den største utfordringen for alliansen de kommende årene. Samtidig vil muligheten for konflikter mellom stater utenfor NATO også være til stede. Slike konflikter vil ikke være en direkte trussel mot NATO, men de vil kunne prege sikkerhetsbildet i verden og derfor også påvirke NATO-medlemmene (NATO 2009).

I løpet av 90-tallet og utover 2000-tallet ble tre nye oppgaver formalisert: (1) hindre spredning av masseødeleggelsesvåpen, (2) støtte EU-ledede krisehåndteringsoperasjoner, og (3) tjene som et verktøy for ad hoc sikkerhetsoperasjoner (Yost 2010: 492). Konsekvensene av disse endringene er betydelige. Går man tilbake til det strategiske konseptet fra 1991 ser man at datidens perspektiv var at alliansens våpen kun skulle brukes til selvforsvar (Yost 2010: 491).

## **3.2 Lisboa 2010**

Det strategiske konseptet fra 2010 ser ut til å fortsette trenden med å utvide alliansens repertoar og geografiske handlingsrom. Ifølge Dansk Institut for Internationale Studier er det et tydelig fokus på artikkel 5 i det nye konseptet, men det er satt i et globalt perspektiv. NATO skal, ifølge konseptet fra 2010, beskytte alliansemedlemmene mot terrorisme,

cyberkrig og våpenspredning. Disse truslene er ikke bundet til spesifikke geografiske områder (Ringmose et al. 2011: 14). Det strategiske konseptet fra 2010 presenterer også NATOs tre kjerneoppgaver hvor krisestyring og kooperativ sikkerhet er prioritert nærmest på lik linje med artikkel 5-oppgaven. Krisestyring viser her til at NATO har/skal ha et unikt utvalg av politiske og militære kapabiliteter som kan møte enhver potensiell trussel. Kooperativ sikkerhet innebærer at alliansemedlemmene blir påvirket av hendelser utenfor sine landegrenser og at NATO derfor må kunne utøve innflytelse globalt. Flere NATO-medlemmer kan ha interesser, som handel eller energi, som ligger utenfor NATOs ansvarsområde og oppleve at disse interessene er truet. For å møte slike utfordringer vil det være en fordel for NATO å ha "vennlighsinnede" samarbeidsland i andre regioner. Et ledd i prosessen for å skape økt innflytelse og fleksibilitet for mulige NATO-inngripener er å søke partnerskap med ikke-medlemmer slik at NATO i større grad har mulighet til å involvere seg i regioner som i utgangspunktet ligger utenfor NATOs ansvarsområde.

Endringene i oppgave-hierarkiet utgjør en forandring fra det strategiske konseptet fra 1999, hvor krisestyring og kooperativ sikkerhet var beskrevet som annenrangs oppgaver (Ringmose 2011: 14). I 2010 derimot blir de to sistnevnte oppgavene presentert som oppgaver NATO *må* og *vil* fortsette å påta seg. Den delen som omhandler kollektivt forsvar i det strategiske dokumentet fra 2010 slår fast at kollektivt forsvar ikke bare innebærer å “*deter and defend against any threat of aggression*” (NATO 2010A: 7-8), kollektivt forsvar inkluderer også forsvar mot “*emerging security challenges where they threaten the fundamental security of individual allies or the Alliance as a whole*” (NATO 2010A: 7-8). Det sistnevnte er et nytt tillegg som ikke har vært med i tidligere strategiske konsept, og det åpner opp for en bredere tolkning av den tradisjonelle oppgaven som er kollektivt forsvar. Det strategiske dokumentet understreker viktigheten av å ikke glemme den konvensjonelle trusselen, men det fortsetter å peke på en rekke ukonvensjonelle trusler som terrorisme, energisikkerhet, infrastruktur, cyberkrig, ressursmangel og ustabile områder (NATO 2010A: 10-12). Opprettelsen av Emerging Security Challenges Division (ESCD) er et sentralt ledd i NATOs formalisering av utradisjonelle sikkerhetstrusler som prioritet. ESCD, som er plassert ved NATO-hovedkvarteret, skal tilføre ny kompetanse som er relevant for de utfordringene som er knyttet til ukonvensjonelle sikkerhetstrusler. Ifølge NATO understreker opprettelsen av ESCD alliansens ønske om å sette ukonvensjonelle trusler i sentrum av de alliertes oppmerksomhet (NATO 2010B).

Finanskrisen som slo inn i 2008, og følgende redusert finansiell støtte til NATO og nasjonale forsvarsbudsjett innad i medlemslandene, var blant en av grunnene til at flere analytikere og kommentatorer, før toppmøtet i Lisboa, spådde et mindre ambisiøst NATO (Schnaubelt 2011: 144). De forventet at Afghanistan kom til å bli den siste out of area-operasjonen, og at NATO ble tvunget til å sette fokuset på forsvaret av alliansemedlemmenes nærområde. Faktumet er at det strategiske konseptet fra 2010 ser ut til å gå i motsatt retning. Konseptet forsterker og fortsetter NATOs globale strategi ved å fremme et bredt syn på sikkerhet. Konseptet presenterer også et trusselbilde som legger mest vekt på ukonvensjonelle trusler som er lokalisert utenfor alliansens territorium (Schnaubelt 2011: 144).

Samtidig ble det understreket at artikkel 5 er den viktigste oppgaven til NATO og det ble også gjort konkrete tiltak for å styrke bildet av NATO som en forsvarsallianse. Ifølge Knutsen (2012: 18) ble det kollektive elementet forsterket i det strategiske konseptet fra Lisboa ved at mekanismene knyttet til konsultasjon innad i alliansen ble styrket. Konsultasjon viser her til artikkel 4 i Washington-traktaten som sier medlemmer av alliansen som føler seg truet skal få konsultere med NATO slik at det kan bli avklart hvordan NATO kan assistere medlemslandet i den aktuelle situasjonen. Sagt på en annen måte så ble det, ifølge Knutsen, lettere for medlemsland i alliansen å rådføre seg med NATO og derfor også lettere å få støtte fra alliansen. Knutsen argumenterer at NATO, ved å styrke mekanismene knyttet til konsultasjon, forbedret alliansens evne til å ivareta interessene til alliansemedlemmene (Knutsen 2012: 18).

### **3.3 Smart forsvar**

Smart Defence er et mer nylig konsept og en effektiviseringsplan som er utviklet i NATO med bakgrunn i den økonomiske situasjonen som preger store deler av alliansen. Økonomiske begrensninger har presset fram kutt i forsvarsbudsjetter blant medlemslandene. Smart Defence er utviklet for å minimere den eventuelle reduksjonen av kapasitet som er fryktet å være en konsekvens av nedjustert finansiering av forsvaret blant de forskjellige medlemmene (NATO 2012). Smart Defence-konseptet er NATOs måte å opprettholde et troverdig og effektivt forsvar i en tid hvor store deler av alliansen må gjøre tøffe økonomiske prioriteringer. Det er også en plan for å muliggjøre opprettholdelsen av kapabilitetene i Europa uten den samme støtten fra USA som Europa har nytt godt av tidligere. USAs

nedtrapping i Europa er drevet av flere faktorer. Den økonomiske situasjonen har også lagt begrensninger for det amerikanske forsvarsbudsjettet. Samtidig har USA et uttalt mål om å bygge opp sin tilstedeværelse i Asia, noe som krever prioriteringer og går på bekostning av Europa.

Sentrale elementer i Smart Defence-konseptet er fokus på økt spesialisering hos de enkelte medlemmene, prioritering av viktige kapabiliteter og samarbeid mellom alliansemedlemmer og andre aktuelle samarbeidsland (NATO 2012). Alliansen har i løpet av Lisboa-møtet identifisert de mest sentrale kapabilitetene som alliansen må ivareta og som medlemslandene må jobbe mot for at NATO som allianse skal ivareta målet om å ha effektive kapabiliteter og et "smart forsvar".

*"The Alliance nations must give priority to those capabilities which NATO needs most, specialize in what they do best, and look for multinational solutions to shared problems. NATO can act as intermediary, helping the nations to establish what they can do together at lower cost, more efficiently and with less risk" (NATO 2012).*

## Kapittel 4.0: Norsk sikkerhetspolitikk

I dette kapittelet vil jeg diskutere Norges sikkerhetspolitikk. Jeg vil først gå kort igjennom Norges sikkerhetspolitiske historie, for så å gå dypere inn i dagens situasjon knyttet opp mot utfordringene i nordområdene og den potensielle trusselen fra Russland. For at jeg skal kunne gjøre en grundig undersøkelse av oppgavens problemstilling er det viktig at jeg identifiserer de viktigste sikkerhetspolitiske utfordringene som Norge står overfor i nordområdene. Som nevnt i innledningen til denne oppgaven anvender jeg en tradisjonell definisjon av sikkerhetspolitikk. Dette er fordi begrepet sikkerhetspolitikk har over lengre tid gjennomgått en utvikling hvor stadig flere elementer i samfunnet og verden blir sett på som sikkerhetspolitiske utfordringer, og begrepet har derfor blitt betraktelig utvidet. Denne utviklingen kommer av flere årsaker. Blant annet, som vi så i forrige kapittel, er ikke-statlige aktører sett på som en av de største truslene mot sikkerheten i Europa og USA. For denne oppgaven, hvor fokuset er på den potensielle trusselen fra Russland, treffer det bedre med en tradisjonell definisjon hvor sikkerhetspolitikk dreier seg om trusler mot den norske stats interesser og territorium, hovedsakelig fra andre stater (Skogan 2001:102).

Fra 1905, da Norge i større grad begynte å føre sin egen sikkerhetspolitikk, frem til 1940 førte Norge en nøytralitetspolitikk som skulle holde landet utenfor eventuelle konflikter på det europeiske kontinentet. Norges geografiske posisjon i utkanten av Europa ble sett på som en faktor som underbygget den nøytrale politikken. Norge klarte å forbli nøytrale gjennom første verdenskrig og satset videre på den samme politiske linjen da spenningen i Europa igjen bygget seg opp utover 30-tallet. Som en nøytral stat var Norge før 1940 ikke alliert med andre stater, men det eksisterte allikevel en holdning som så på England som en slags sikkerhetsgarantist. Blant annet sa den tidligere norske statsministeren Gunnar Knudsen i 1908 at Norge ved en eventuell krise ville sette sin lit til den britiske nasjonen (Berg 1995: 96). Gjennom andre verdenskrig posisjonerte Norge seg tydelig på de alliertes side, og i 1949 gikk Norge offisielt bort fra nøytralitetspolitikken. En ny verdensorden, med USA og Sovjetunionen som to motpoler, preget den internasjonale politikken. På grunn av den geografiske nærheten til Sovjetunionen var den norske regjeringen nervøse for å gjøre politiske valg etter krigen som kunne bli tolket negativt i Moskva. Samtidig var det betydelige fordeler, som Marshall-planen, forbundet med de politiske båndene til USA. På tross av

behovet for å føre en balansert politikk mellom to stormakter valgte Norge å formalisere den sikkerhetspolitiske forbindelse med USA ytterligere med norsk medlemskap i NATO i 1949.

I de neste tiårene var den norske holdningen negativ til et utvidet ansvarsområde for NATO. Spesielt var Norge tydelige på at NATO ikke burde involvere seg i områder som lå utenfor interessesonen som er definert i artikkel 6 i Washington-traktaten. Det var også Norges holdning at NATO ikke skulle gå utover den tradisjonelle sikkerhetspolitiske vinklingen ved å engasjere seg i utviklingsarbeid eller miljøvern. Etter den kalde krigens slutt har Norge vært mer positive til utvidede oppgaver i NATO og deltatt i flere internasjonale operasjoner, også operasjoner uten klart mandat fra FN. Norges deltakelse i internasjonale NATO-operasjoner kan ses på som et bevis på Norges allianseavhengighet i sikkerhetspolitisk sammenheng. Forsvarsdepartementet skriver:

*"Som et land med potensielle sikkerhetsutfordringer som langt overgår egen forsvarsevne, har også Norge stor interesse i videreføringen av det transatlantiske sikkerhetsfellesskapet i NATO. Muligheten for å knytte egne utfordringer til en bredere internasjonal samarbeidsramme, gjør alliansen til en grunnstein i norsk sikkerhetspolitikk. Av dette følger også forpliktelser – solidaritet og en kollektiv gjensidig dugnadsånd som blant annet kommer til uttrykk gjennom Norges aktive deltagelse i NATOs krisehåndteringsoperasjoner. I dagens Europa er det viktig at NATO forblir, også for å forhindre en renasjonalisering av forsvarspolitikken. Innen NATO-medlemslandene selv oppfatter sikkerhetsgarantien som reell og at alliansen fremstår som troverdig også for utenforstående stater og aktører"* (Forsvarsdepartementet 2009: 26-27).

Det er sentralt for Norges sikkerhet å bidra i alliansesammenheng slik at Norge tydeliggjør verdien av NATO. Ved å støtte operasjoner og bidra til å vedlikeholde NATO som en sterk sikkerhetspolitisk aktør, er Norge med på å bidra til at NATO innehar en troverdig og avskrekkende effekt, samtidig som det er med på å skape et bilde av Norge som et aktivt alliansemedlem, og på den måten skape "goodwill" og øke sannsynligheten for at Norge vil motta støtte ved en eventuell krise.

I forbindelse med den norske regjeringens lansering av nordområdene som Norges fremste strategiske satsningsområdet i 2005, og etter den russiske inngripen i Georgia i 2008, viste

Norge igjen skepsis til alliansens utvikling mot et mer globalt perspektiv. Det er tydelig at et følt behov for økt fokus i NATO på alliansens nærområder var oppstått i Norge før Russlands inngripen i Georgia. En måned før Russland sendte militære styrker inn i Georgia lanserte Norge offisielt Nærområdeinitiativet i NATO for å få økt fokus på forsvar av medlemmenes territorium og periferi. Den russiske involveringen i Georgia aktualiserte det norske initiativet internasjonalt. Samtidig var det også før konflikten i Georgia klart at flere medlemsland i NATO delte det norske synet om behov for større fokus på NATOs nærområder. Forbedret overvåkning av militær aktivitet i grenseområdene og flere NATO-øvelser var sentrale faktorer i det norske initiativet. Norge foreslo også en gjennomgang av NATOs kommandostruktur for å forbedre NATOs kapasitet til å styre operasjoner innenfor medlemslandenes territorium (Hilde et al. 2010: 14). Blant annet påpekte Norge viktigheten av at NATOs kommandostruktur innehar geografisk kunnskap om de forskjellige regionene innenfor NATOs territorium. Forslaget fikk særlig støtte fra medlemmene som grenser mot øst, og fikk et visst gjennomslag da det som nevnt ble vedtatt et fornyet strategisk konsept i Lisboa som påpekte viktigheten av ivaretagelsen av NATOs nærområder og artikkel 5. Som vi har sett var likevel dette fornyede fokuset på artikkel 5 satt i en mer global kontekst, samtidig som konseptet hadde et bredt perspektiv og vektla flere utradisjonelle sikkerhetsutfordringer.

De siste årene har forsvar av de norske nærområder også blitt aktualisert ved et sterkere internasjonalt fokus på nordområdene. Klimaendringene fører til at store områder som tidligere var dekket av is blir tilgjengelige for shipping og energiutvinning. Betydelige funn av naturressurser som olje og gass er også med på å øke interessen for Arktis blant flere stater. Et bevis på den økende interessen for nordområdene er at store økonomier som Brasil, India og Kina, ved å skaffe seg observasjons-seter i det Arktiske Råd, søker å få innflytelse over beslutninger om nordområdene som man der blir enige om. Nordområdene blir stadig framhevet som en sentral faktor i norsk sikkerhetspolitikk. Ettersom NATO er hjørnesteinen i norsk sikkerhetspolitikk er det grunn til å tro at NATOs strategiske prioriteringer påvirker Norges evne og mulighet til å møte sikkerhetspolitiske utfordringer knyttet til nordområdene og Russland.

Det norske forsvaret er et av de mest relevante instrumentene Norge har for å ivareta de norske sikkerhetspolitiske interessene. Ifølge forsvarets strategiske konsept jobber Forsvaret ut ifra 5 punkter som beskriver Norges sikkerhetspolitiske hovedmål i dag. De fem punktene er:

- forebygge krig og fremveksten av ulike trusler mot norsk og kollektiv sikkerhet.
- bidra til fred, stabilitet og videre utvikling av en FN-ledet internasjonal rettsorden.
- ivareta norsk suverenitet, norske rettigheter, interesser og verdier og beskytte norsk handlefrihet overfor politisk, militært og annet press.
- Sammen med våre allierte forsvare Norge og NATO mot anslag og angrep.
- sikre samfunnet mot anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører (Forsvarsdepartementet 2009: 26).

## 4.1 Sentrale forsvarskapabiliteter

I nord har det norske forsvaret en viktig rolle som en stabiliserende faktor. En troverdig og forutsigbar tilstedeværelse i nordområdene sender et signal til omverdenen om at Norge tar sin territorielle suverenitet på alvor. Samtidig viser det militær styrke, og det sier noe om Norges nasjonale interesser og planer for et område (Forsvarsdepartementet 2009: 49). Det norske forsvaret har gjennomgått en omfattende omstilling siden begynnelsen av 2000-tallet. Omstillingen ble iverksatt for å endre på et forsvar som ble beskrevet som "*et forsvar som råtnet på rot*" (Regjeringen 2010). Viktige elementer i omstillingen har vært effektivisering av økonomiske midler og bedre styring. Samtidig har det også vært gjennomført en stor endring fra det gamle mobiliseringsforsvaret til et moderne innsatsforsvar.

Mobiliseringsforsvaret var konstruert for å møte den kalde krigens trussel fra Sovjetunionen og en mulig invasjon av Norge. Ettersom trusselbildet har endret seg og nye teknologier har kommet på banen, har forsvaret sett det nødvendig å endre på struktur og materiellpark slik at forsvaret er i stand til å møte dagens utfordringer. Innsatsforsvaret skal være i stand til å løse en rekke utfordringer og det er derfor et mål at det i større grad enn det gamle mobiliseringsforsvaret er fleksibelt og har en hurtig reaksjonstid. Innsatsforsvaret skal være



godt integrert med Norges allierte og tanken er at den norske kapasiteten skaper en høy militær kostnad for eventuelle stater som vurderer å bruke maktmidler mot Norge, og på denne måten virke avskrekkende. Nedenfor vil jeg gå gjennom noen sentrale kapabiliteter i det norske forsvaret. Dette er viktige elementer å ha med i oppgaven ettersom det vil være fruktbart i analysen når jeg vurderer om NATOs strategi har påvirket Norges evne til å takle sikkerhetspolitiske utfordringer og drive forsvarsplanlegging.

#### **4.1.1 Hæren**

Den norske hæren har i stor grad blitt preget av de siste årenes omstilling i forsvaret. I dag er hærens operative kapasiteter fordelt på følgende styrker:

- Brigade Nord
  - Panserbataljonen
  - Telemarksbataljonen
  - 2. bataljon
  - en artilleribataljon
  - en ingeniørbataljon
  - en etterretningsbataljon
  - en sambandsbataljon
  - en combat service and support bataljon
  - en sanitetsbataljon
  - et militærpolitikompani
- Hans Majestets kongens Garde
- Grensevakten
- Forsvarets spesialkommando / Hærens jegerkommando

I Offiserbladet i 2012 beskriver Robert Mood hvordan Brigade Nord – som har en overordnet rolle over 9 bataljoner og et kompani – har gjennomgått en transformering siden begynnelsen av 2000-tallet. Brigaden er ikke lenger en del av et mobiliseringsforsvar. Brigaden fungerer i dag som en utdanningsinstitusjon som leverer utdannet personell til utenlandsoppdrag, samtidig som den er den mest sentrale brikken i forsvaret av Norges landterritorium (Offiserbladet 2012). Moods uttalelse beskriver hvordan den norske hæren har en todelt rolle.

På den ene siden er hærens oppgave å ivareta Norges sikkerhet ved å representere et troverdig forsvar av landets territorium. På den andre siden skal hæren utdanne personell og inneha material som kan brukes i varierte internasjonale operasjoner. Størrelsen på hæren har under omstillingen vært et heftig diskutert tema. Store deler av det utdannede og profesjonelle mannskapet i hæren har vært under stor påkjenning i utenlandsoperasjoner. Den begrensede størrelsen har ført til at mange har hatt korte perioder hjemme før de igjen må reise ut på oppdrag. Robert Mood uttalte i 2008 at den norske hæren ikke var i stand til å forsvare noe mer enn en bydel i Oslo og at hæren måtte dobles for å være bærekraftig i framtiden (Trøite 2008).

Den siste langtidsplanen fra forsvarsdepartementet fokuserer hovedsakelig på et kvalitativt løft innenfor hæren. En økning av styrkeantallet ser ikke ut til å ligge i planene (Forsvarsdepartementet 2012: 17).

Med tanke på geografien som preger nordområdene og den relativt korte landegrensa mellom Norge og Russland, sammenlignet med havområdene, er det grunnlag for å tro at det ikke er hæren som er det viktigste verktøyet for Norge i møtet med de sikkerhetspolitiske utfordringene i nordområdene – i hvert fall ikke i utgangspunktet. De fleste ressursene som fisk og nåværende og fremtidig petroleum- og gassindustri befinner seg under vann. Oppgavene knyttet til å sikre norske interesser og drive effektiv suverenitetshevdelse i nordområdene faller derfor i stor grad på andre våpengrener.

#### **4.1.2 Sjøforsvaret**

I likhet med hæren har det norske sjøforsvaret blitt kraftig rustet opp de siste årene. Tilførselen og innfasingen av fem nye fregatter på 2000-tallet av Nansen-klassen var den største enkeltinvesteringen i det norske forsvaret gjennom tidene. Anskaffelsen av fregattene er et ledd i det norske nordområdekonseptet, samtidig som det øker Norges mulighet til å være et verdifullt bidrag i internasjonale operasjoner. Investeringen i høyteknologiske radarer og anti-luftvåpensystemer, samt det norskproduserte Naval Strike Missile, har gjort at de nye fregattene er blant Europas mest moderne marine. Fregattene er i stand til å forsvare seg mot angrep fra luften og fra sjøen. Innkjøringen av de nye fregattene har ikke bare vært enkel.

Senest i september 2013 kunne NRK melde at kun en av de fem fregattene som ble kjøpt for over 20 milliarder kroner er fullstendig operativ (NRK 2013). Årsaken til det lave antallet av operative skip er blant annet mangel på utdannet personell og en innkjøpsavtale som ikke inkluderte reservedeler. Planene er at fregattene skal bli satt opp med NH90-helikoptre, men leveransen av helikoptrene har vært betraktelig forsinket. Helikopterets rolle på fregattene – når installert – er å tilføre en anti-ubåtkapabilitet til fregatten det er stasjonert på. Skipet som er i full operativ drift leder for øyeblikket NATOs Operation Ocean Shield i Adenbukta utenfor Afrikas Horn.

Den norske marinen har, i tillegg til fregattene, investert i nye og moderne MTBer, eller kystkorvetter. Skjold-klasse MTBene er mindre hurtiggående båter som erstatter de eldre Hauk-klasse missiltorpedobåtene. Hovedvåpenet på MTBene vil være Naval Strike Missile, noe som gjør dem i stand til å angripe større overflatefartøy. I 2007 ble det vurdert å avlyse anskaffelsen av MTBene, men blant annet på grunn av båtens mulighet til hurtig reaksjon ble det vurdert at MTBene innehadde viktige egenskaper som komplimenterer fregattene. Nedleggelsen av marinebasen Olavssvern vil si at den norske marinestyrken hovedsakelig vil operere ut ifra Haakonssvern i Bergen. Den lange avstanden til nordområdene, som den norske staten ser på som et av de viktigste sikkerhetspolitiske satsningsområdene, gjør at hurtigheten til MTBene er en viktig egenskap.

En sammensatt gruppe av fullt operative Nansen-klasse fregatter og Skjold-klasse MTBer vil kunne drive effektiv sjønektelse og sjøkontroll. Fregattene og MTBene vil spille en viktig rolle for Norges mulighet til å opprettholde en troverdig tilstedeværelse og drive områdekontroll i nordområdene, samtidig som de har en avskrekkende effekt.

Ubåtvåpenet gir sjøforsvaret en unik kapabilitet. De norske Ula-klasse ubåtene kan drive overvåking og områdekontroll uten at de selv blir sett. Ubåter er også et effektivt våpen mot overflatefartøy og har derfor en avskrekkende effekt. Norge har seks Ula-klasse ubåter og de har vært i bruk i det norske sjøforsvaret i 20 år. Ubåtene har vært gjennom oppgraderinger slik at de kan være i tjeneste fram til 2020-2025, da levetiden til Ula-klassen går ut, og Norge må da gå til anskaffelse av nye ubåter (Forsvarsdepartementet 2012: 80). Kostnadene for seks nye ubåter er beregnet til å ligge rundt 30 milliarder kroner.

### **4.1.3 Kystvakten**

Kystvakten er et sentralt verktøy for Norge og for forsvaret i ivaretagelsen av norske interesser i nordområdene. Fartøyene fra kystvakten opererer over hele det norske ansvarsområdet, og den utfører oppgaver innenfor tolloppsyn, miljøoppsyn, fiskeriinspeksjon, redningsaksjoner og anløpskontroll. Ifølge Rottem er kystvakten Forsvarets viktigste verktøy for suverenitetsoppretholdelse i nordområdene (Rottem et. al. 2008: 40). Kystvakten har base i Sortland i Nordland fylke, og har derfor en kontinuerlig tilstedeværelse i nordområdene.

### **4.1.4 Luftforsvaret**

Luftforsvaret har i fredstid ansvar for overvåkning og suverenitetshevdelse av norsk luftrom. Det norske luftforsvaret har på vegne av NATO 15 minutters beredskap, døgnet rundt, for å ivareta sikkerheten i norsk og nærliggende luftrom. Norske F-16 jagerfly har i de siste årene ofte vært på vingene for å møte og identifisere fly fra det russiske forsvaret som beveger seg i nærheten av norsk territorium. I 2011 måtte 36 norske F-16 rykke ut for å identifisere 37 russiske fly. Luftforsvaret skal være i stand til å løse oppgaver som strekker seg over hele spekteret, fra fredstid til væpnet strid. Viktig materiell som luftforsvaret har til rådighet er blant annet:

- 57 F16 A/B jagere
- 4 Orion sjørekognoseringsfly
- 2 Orion kystvaktfly
- 4 Hercules transportfly
- 12 Sea King helikoptre
- 6 Lynx MK86 helikoptre
- 18 Bell 412 SP helikoptre

Luftforsvarets kapabiliteter er unike, og derfor viktige for Norges evne til å løse oppgaver både i krise og fredstid. Muligheten for overvåkning og evnen til å innhente informasjon som bidrar til situasjonsforståelse er alltid relevant. F-16 jagerflyene, med påfølgende våpenutrustning, har en mobilitet og slagkraft som gjør dem til et sentralt ledd i den norske

evne til avskrekking og eventuelt forsvar av eget territorium. Jagerfly, helikoptre, piloter og annet personell fra luftforsvaret har også vært aktive i flere utenlandsoperasjoner.

Bosnia-Hercegovina, Kosovo, Afghanistan og Libya er alle steder hvor det norske luftforsvaret har vært med å løse oppdrag i regi av FN og NATO.

Luftforsvaret venter nå på at det mye omtalte kjøpet av F-35 skal fullføres. Når de nye F-35 flyene er på plass vil de gamle F-16 bli fullstendig skiftet ut. De amerikansk-produserte F-35 multirolle kampflyene har vært gjenstand for mye debatt, både når det gjelder budsjettoverskridelser og teknologiske kapasiteter. Likevel, dersom Norge får levert F-35 flyene som er bestilt med avtalte kapasiteter, tilsier det at Norge vil få en betraktelig forbedret jagerflystall. Ifølge langtidsplanene fra forsvarsdepartementet vil de nye jagerflyene operere ut ifra det som kan kalles en hovedflystasjon ved Ørland, samt ha tilgang til en fremskutt base på Evenes for kampfly (Forsvarsdepartementet 2012: 84).

I følge Heier vil det norske forsvaret ha problemer med å utføre de oppgavene de er satt til å gjøre ved en krise hvis den aktuelle situasjonen varer lenger enn bare noen få dager (Heier 2011). I forhold til beredskap mener Heier at den norske marine og luftforsvar i utgangspunktet har god reaksjonstid, men at det ikke skal mye ekstra påkjenning til over tid for at disse våpengrenene ikke vil kunne løse sine oppgaver. Det er høye økonomiske kostnader knyttet til et moderne forsvar. Og det norske forsvarets kapabiliteter og kapasitet blir begrenset av at Norge er et lite land. Det er naturlig å spørre seg hvor mye et lite land som Norge har råd og vilje til å prioritere - politisk og økonomisk - det norske forsvaret.

## **4.2 Trusler**

Norge står i dag ikke ovenfor noen direkte eksistensielle trusler. Den største trusselen mot Norge vil være en forvitring eller endring av det eksisterende internasjonale system, og dets lover og normer som ivaretar de enkelte staters suverenitet og interesser (Lunde et al. 2008:75). Selv om Norge er i en stabil situasjon i dag, betyr det likevel ikke at sikkerhetsspørsmål kan ignoreres. Lederen for det danske Center for Militære Studier, Mikkel Vedby Rasmussen, beskriver den norske situasjonen slik:

*"While the wealth and security of Norway is not in danger in the way it was during the twentieth century, the foundations for this wealth and security are at risk. No army is massed to attack Norway, but the structural conditions for wealth and security are so fragile that it is a real possibility that the twenty first century will not be a continuation of the present benign conditions."* (Rasmussen 2007)

Det er verdt å ta med seg kommentaren fra Rasmussen. De eksterne faktorene som er med på å ivareta Norges sikkerhet, respekt for det internasjonale lovverk og dagens maktbalanse, vil i framtiden muligens ikke eksistere og være til fordel for Norge i samme grad som nå.

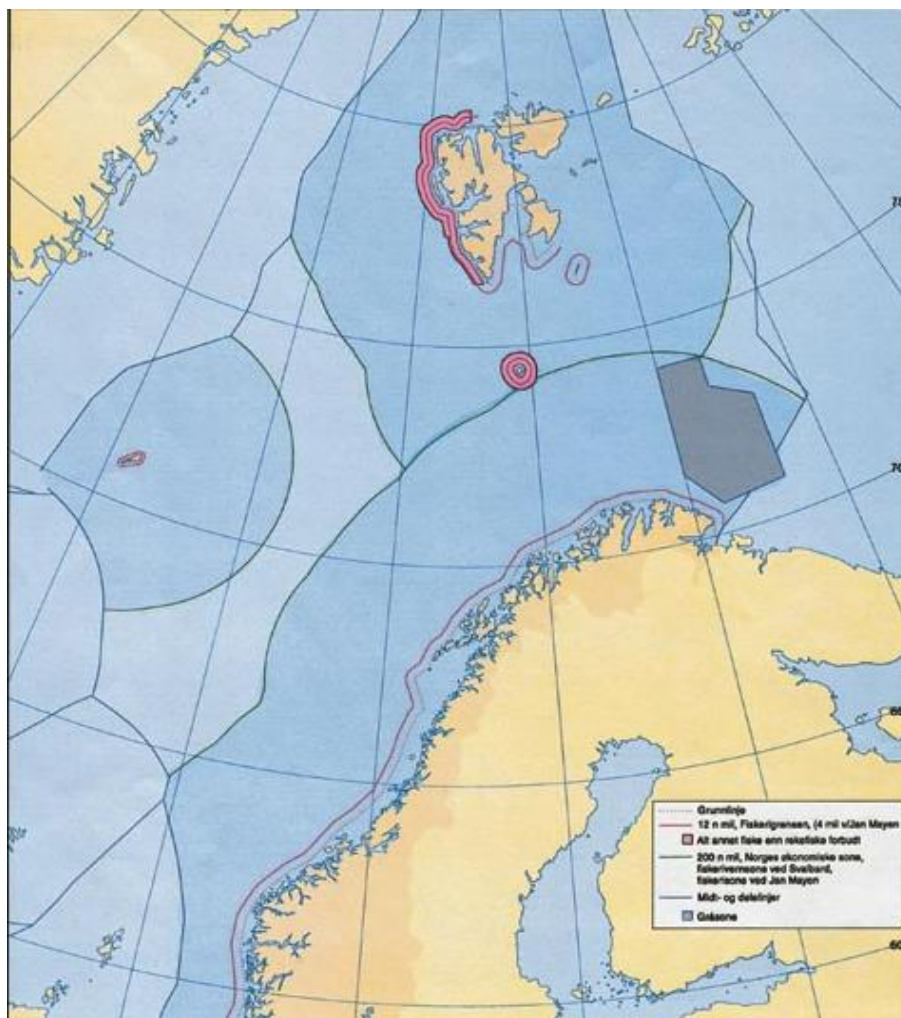
Dersom man ser på truslene som befinner seg på nivået under eksistensielle trusler, ser man at Norge står ovenfor flere sikkerhetspolitiske utfordringer (Lunde et al. 2008: 80). I 2006 lanserte tidligere utenriksminister Jonas Gahr Støre Refleksprosjektet som fikk i oppgave å diskutere Norges interesser i dagens globale miljø (Lunde et al. 2008:5). Gjennom prosjektet er hovedutfordringer i den norske sikkerhetspolitikken identifisert. I rapporten Norske Interesser, som er et resultat av Refleksprosjektet, deles de sikkerhetspolitiske utfordringene i to kategorier: (1) direkte alvorlige trusler mot Norge, og (2) trusler mot Norge via global ustabilitet.

*Trusler mot Norge via global ustabilitet* inkluderer borgerkrig og spredning av anarkiske soner, konsekvenser av klimaendringer, globale helsetrusler og geoøkonomisk og strategisk usikkerhet. Flere av de overnevnte faktorene er elementer som relativt nylig er blitt inkorporert i sikkerhetspolitikken, blant annet på grunn av globaliseringsprosessen som har preget verden i senere tid. I den forstand passer disse elementene ikke inn i en tradisjonell sikkerhetspolitisk tolkning. Ettersom denne oppgavens fokus er på den potensielle trusselen fra Russland vil jeg ikke utdype de overnevnte elementene videre.

Sammen med terrorangrep og angrep på norske interesser og personer i utlandet, er svekkelse av norske rettigheter i store havområder, tvister knyttet til ressurser og økt bruk og økt strategisk betydning av nordområdene, de fire hovedutfordringene som er inkludert i kategorien *direkte alvorlige trusler mot Norge*.

De to sistnevnte truslene er relatert til hverandre ettersom nordområdene i stor grad består av hav, og det er ett av de områdene hvor Norge har omfattende ressurser og næringsaktivitet. Den norske økonomien, forskning, bosetting og generell samfunnsutvikling er sterkt knyttet opp mot aktiviteter som foregår i hav og kystområder. Kartet nedenfor viser norsk økonomisk sone som strekker seg 200 nautiske mil ut fra den norske kysten, samt fiskevernesonen ved Svalbard og fiskerisonen ved Jan Mayen. Det er hovedsakelig disse sonene som representerer de norske ansvarssonene i nordområdene. Soria Moria-erklæringen fra 2005 slo fast: *"Regjeringen ser Nordområdene som det viktigste strategiske satsningsområdet i årene som kommer."* (Regjeringen 2005: 6).

### Kart over norske havområder



Kilde: Statens kartverk

Barentshavet er et av de områdene hvor det er forventet at det befinner seg store energiforekomster (UD 2011: 11). Snøhvit-feltet var det første prosjektet som ble utviklet i Barentshavet da det ble påbegynt i 2001. Senere er det oppdaget flere olje- og gassforekomster. Delelinjeavtalen som etter lang tids uenighet ble undertegnet av Norge og Russland i 2010, og ratifisert i 2011, åpnet opp for utvikling i tidligere omstridte områder og samarbeid mellom Norge og Russland innenfor olje- og gassektoren. Etter undertegnelsen av Delelinjeavtalen står Fiskevernesonen rundt Svalbard igjen som en av de mer omdiskuterte sonene i de norske områdene i nord. Svalbardtraktaten fra 1920 slår fast at Svalbard tilhører Norge, og øygruppen ligger derfor under norsk suverenitet. Den norske stat hevder at folkeretten gir Norge myndighet til å opprette en økonomisk sone rundt Svalbard på lik linje med den økonomiske sonen utenfor fastlandet. Flere av statene som undertegnet Svalbardtraktaten er uenige i den norske tolkningen av traktaten og bestrider Norges rett til å opprette en økonomisk sone. På bakgrunn av dette har Norge valgt å innføre Fiskevernesonen som regulerer fisket rundt Svalbard for å blant annet hindre overfiske, men som med tanke på tilgang ikke forskjellsbehandler fiskere fra Norge og andre nasjoner. Ifølge Udgaard står norsk myndighetsutøvelse over Svalbard igjen som *det* store stridsspørsmålet mellom Norge og Russland. Ved eventuelle energiforekomster rundt Svalbard vil det kunne oppstå problemer når det skal avklares hvem som har rettigheter til ressursene. Skal alle medlemmene i Svalbardtraktaten ha like rettigheter, eller eier Norge alt? Slik Norge forvalter ressursene rundt Svalbard i dag vil det kunne åpne opp for at andre stater krever tilgang til eventuelle energiforekomster (Udgaard 2013).

Ressursene som Norge råder over i havet har gitt landet stor rikdom, men det fører også til utfordringer. En endring mot et mindre stabilt internasjonalt geopolitisk miljø kan øke potensialet for maktovergrep mot norske interesser i verdifulle soner. Lavere tilgang på begrensede energiresurser eller økt strategisk verdi på grunn av tilgang til nye sjøruter er eksempler på situasjoner som kan øke risikoen for en sikkerhetspolitisk krise (Lunde et al. 2008: 82-83).



## Kapittel 5.0: Russland i Arktis

I dette kapittelet vil jeg beskrive den russiske holdningen til Arktis, samt også hvilke sikkerhetspolitiske interesser Russland har i nordområdene og Arktis. Jeg vil også se på konfliktpotensialet mellom Norge og Russland, mer spesifikt vil jeg gå inn på Elektronsaken og internasjonale operasjoner for å illustrere hvordan konflikter kan oppstå.

Ifølge Viseadmiral Haakon Bruun-Hansen må vi ved en analyse av utfordringene som er relevante i forbindelse med Norges territoriale integritet, suverenitetshevdelse og politiske handlingsrom i nordområdene, se på andre staters vilje og kapasitet til å utfordre Norge (Rottem 2012: 6). Totalt er det åtte land som er regnet som arktiske stater. Blant disse er fem alliert med Norge, to er nøytrale, og det siste av de arktiske landene er Russland. Russlands inngripen i Georgia i 2008 viste at militær makt fremdeles er et aktuelt verktøy i Russlands utenrikspolitikk. Det faktum at Russland viste vilje til å bruke makt for å oppnå politiske mål var en påminnelse for Norge om viktigheten av troverdig suverenitetsopprettholdelse.

Nordområdene er i høyeste grad et satsningsområde for det russiske forsvaret. Nordflåten med baser i Murmansk er Russlands sterkeste marineavdeling og den inkluderer strategiske ubåter med kapasitet for atomvåpen og langtrekkende missiler. Ifølge den norske etterretningstjenesten vil den strategiske viktigheten av Nordflåten sannsynligvis øke (E-tjenesten 2013: 10).

Etter Russlands inngripen i Georgia 2008 iverksatte det russiske militæret en moderniseringsprosess som man kan se resultater av i dag gjennom økt skipsproduksjon og mer effektiv trening (E-tjeneste 2013: 11). Russland har også kapasitet i nord til å utføre effektiv krise- og konflikthåndtering. Scenarier som innebærer forsvar mot overraskende angrep og hurtig styrkeforflytting blir regelmessig øvd på. Ifølge analysen gjort av den norske etterretningstjenesten, vil reformene som ble igangsatt i 2008 med tid gi de russiske styrkene kapasitet nok til å utføre større offensive operasjoner – forutsatt at ressursene øremerket forsvarets modernisering i nord ikke blir nevneverdig redusert.

Ifølge Margaret Blunden har klimaendringene i Arktis ført til økt spenning mellom de arktiske NATO-medlemmene og Russland (Blunden 2009: 121). Det internasjonale miljøet i nord er preget av samarbeid, men på grunn av blant annet de store økonomiske interessene som står på spill, og uenigheter knyttet til grenselinjer, kan en militær konflikt ikke utelukkes.

For Norges del fjernet delelinjeavtalen, som ble inngått med Russland i 2010, en stor kilde til usikkerhet. Spørsmålet om grensene i Barentshavet og Polhavet ble pre-delelinjeavtalen ansett som en av de største kildene til usikkerhet i tradisjonell norsk sikkerhetspolitikk.

Blunden argumenterer at statenes interesser i nordområdene er av en slik sentral karakter at samarbeidsprosjektet som er utviklet etter den kalde krigen, og som preger forholdet mellom statene i dag, representert blant annet gjennom Arktisk råd, kan bli satt til side når statene i nord skal bli enige om hva som tilhører hvem.

*"Growing military activity, closer security coordination among western states, and inflammatory rhetoric could set off a vicious circle, jeopardizing the wide-ranging collaboration put in place since the end of the Cold War."* (Blunden 2009: 121).

I motsetning til Antarktis som fungerer som et vitenskapelig område og naturreservat har Arktis i nord åtte land som har deler av sitt territorium innenfor det arktiske området. Selv om nordområdene ikke har den samme strategiske relevans som det innehadde under den kalde krigen, har ismeltingen åpnet opp for aktiviteter som gjør nordområdene økonomisk og strategisk viktige. Russland har den lengste kystlinjen mot Nord-bassenget på over 17 500 kilometer, og Russland har også den største befolkningen i det arktiske område. I tillegg skal 20 prosent av Russlands BNP komme fra områdene i Arktis (Blunden 2009: 122). Ifølge beregninger gjort av US Geological Survey finnes 30 prosent av verdens uoppdagede gassreserver i den arktiske regionen. I tillegg skal 13 prosent av verdens uoppdagede olje hovedsakelig ligge under havene i Arktis. Det meste av den uoppdagede gassen ligger sannsynligvis på russisk territorium (Blunden 2009: 122). Funnene til US Geological Survey tyder på at Russland vil utvide sin petroleums- og gassektor i Arktis og nordområdene. En påfølgende konsekvens er at den strategiske verdien sannsynligvis vil øke, både for Russland og for andre stater som blir aktive i nord, i takt med den økonomiske verdien.

Den tidligere russiske presidenten Dmitry Medvedev understrekte i 2008 at Arktis var av stor strategisk verdi for Russland. Arktis var direkte knyttet til landets muligheter til å møte langsiktige utfordringer og styrke Russlands posisjon i et konkurransedrevet marked (Blunden 2009: 125). Russlands syn på Arktis er blitt knyttet til landets behov for å kompensere for de strategiske tapene Russland opplevde under Sovjetunionens kollaps. Et Russland med en sterk posisjon i en region som Arktis, som sannsynligvis vil bli sentral for store deler av verden i tiden som kommer, vil kunne hevde seg sterkere i internasjonal politikk. Den russiske

ledelsens behov for å øke den internasjonale statusen henger tett sammen med behovet for å blidgjøre nasjonalistiske russiske krefter. Blunden skriver:

*"The High North appears to be widely associated with an ambition to reassert Russia's great-power status, an agenda with powerful domestic appeal"* (Blunden 2009: 125).

Den russiske sikkerhetsstrategien fram mot 2020, som er utviklet av det russiske sikkerhetsrådet, anser uoverensstemmelser over energiresurser i Barentshavet eller andre havområder i Arktis som en potensiell kilde til konflikt (Giles 2009: 8). Det russiske sikkerhetsrådet anbefalte å skape en egen militær styrke som skulle operere i Arktis. Blant annet på grunn av økonomiske nedgangstider i Russland har den nye arktiske styrken blitt lagt på is, men en omfattende oppgradering av den allerede eksisterende Nordflåten ser ut til å representere den militære satsningen i Arktis.

Klimaforandringene åpner også opp for nye transportruter over områder som tidligere var dekket av is hele, eller deler av, året. Mulige ruter vil være langs den russiske kysten eller Nordvestpassasjen som går gjennom de kanadiske øygruppene i nord. Noen beregninger tilsier også at det i løpet av nåværende århundre vil være mulig å krysse Nordpolen med skip. Bruken av transportrutene gjennom Arktis vil kunne redusere reisetiden som skip bruker fra Yokohama i Japan til Rotterdam i Nederland med 40 prosent, sammenlignet med tiden det tar å reise mellom de samme havnene med ruten som går gjennom Suez-kanalen (Blunden 2009: 122). Det ugjestmilde miljøet i Arktis skaper store utfordringer knyttet til skipsfart i den arktiske regionen, men flere land var allerede i 2009 godt i gang med å produsere skip egnet for arktiske farvann (Blunden 2009: 122). Russland har for øyeblikket den største flåten med isbrytere som kan brukes i arktiske farvann. Russland har også planer om å bygge ni semi-militære redningsstasjoner langs den russiske kysten, samt åpne opp flyplasser i nord som tidligere er blitt nedlagt (Aftenposten 2013). The New York Times kunne i september 2013 melde at Russland ville starte med regelmessige patruljeringer av den nylig isfrie kysten. De russiske planene ble presentert etter at en gruppe skip fra Nordflåten hadde gjennomført en krysning av det Arktiske hav. Patruljeringen kan ses på som en naturlig konsekvens av ismeltingen ettersom Russland har behov for å ivareta sikkerheten langs sin egen kyst. Samtidig uttalte observatører sin bekymring for russernes militære patruljering i nærheten av områder hvor eierskapet fremdeles er omdiskutert (Kramer 2013).

Havområdene som åpner seg gir ikke bare nye muligheter for transport. Ifølge Blunden vil de også kunne brukes av terrorister for å komme seg inn i staters territorium. De kan brukes til å frakte masseødeleggende våpen, flyktninger og immigranter kan ta i bruk havområdene for å komme seg over landegrensene, og en økt transport av varer vil potensielt kunne stå i fare for å bli utnyttet av pirater (Blunden 2009: 124). Måten de arktiske statene takler de overnevnte, og andre utfordringer, vil kunne påvirke stabiliteten i regionen. Dersom løsningene er av militær karakter kan det forsterke den generelle militariseringen av Arktis. Som beskrevet i realismeteorien vil en økning av militære styrker skape usikkerhet for observerende stater. Dersom en stat styrker sitt militære nærvær for å takle sikkerhetsutfordringer knyttet til, for eksempel, terrorisme eller redningsarbeid, vil det fra andre staters perspektiv skape usikkerhet ettersom de samme styrkene i framtiden også vil kunne brukes til mer truende aktiviteter, som maktovergrep mot andre stater.

### Faktiske og potensielle havruter i Det Arktiske hav



Kilde: Blunden (2009: 123)

Den russiske satsningen i Arktis henger sammen med landets økonomi, og ikke minst det globale energimarkedet. Russland er avhengig av å kunne bruke store ressurser for å realisere planene i nord, og prisene på olje og gass på det internasjonale markedet vil påvirke hvor attraktivt det er å starte utvinningen av ressursene. Nils Morten Udgaard påpeker i en Aftenposten-artikkel i 2013 at det globale energimarkedet kan ha lagt en midlertidig brems på den russiske aktiviteten i Arktis (Aftenposten 2013). Samtidig uttalte Putin så nylig som i 2012 at Russland skulle bruke rundt 4000 milliarder norske kroner på militær opprustning de neste ti årene.

## 5.1 Nesten krise

En situasjon som hadde potensial til å utvikle seg til en sikkerhetspolitisk krise er Elektron-saken. Elektron-saken viser til en hendelse som startet med den norske kystvaktens bording av den russiske tråleren Elektron i den norske Fiskevernsonen utenfor Svalbard i november 2005. På grunn av flere brudd på fiskeribestemmelsene ble skipet arrestert og planen var å føre skipet til havn i Tromsø. På vei inn mot det norske fastlandet, med to kystvaktkontrollører om bord, snur den russiske kapteinen kursen mot russisk farvann. Norske myndigheter besluttet å sette inn spesialstyrker fra Marinejegerkommandoen (MJK) for å borde og ta kontroll over den russiske tråleren. Blant annet på grunn av værforhold var det risikabelt å gjennomføre en slik bordingsoperasjon og operatørene fra MJK ble ikke brukt. Det arresterte skipet kom seg inn i russisk farvann, og de to norske kystvaktkontrollørene ble overført til Norge av den russiske marine kort tid etter.

Bruken av spesialstyrker i en episode som Elektron-saken ville representert en eskalering av maktbruk i en sak som normalt blir tatt hånd om av kystvakten. En militær motreaksjon fra russisk side ville derfor vært en mulig konsekvens. I 2001 var det en annen episode hvor den norske kystvakten arresterte en russisk tråler i Fiskevernsonen utenfor Svalbard. Den gangen lyktes kystvakten å lede tråleren inn til norsk fastland, men aksjonen ble møtt med sterke reaksjoner fra Russland. Året etter sendte den russiske marinen et militært skip fra Nordflåten inn i Fiskevernsonen. Bruken av marinefartøyet i den norske sonen er blitt tolket som en reaksjon på arrestasjonen i 2001.

Elektron-saken ble utløst av en privat aktør med kommersielle interesser. Dette viser hvor vanskelig det er å spå hvordan eventuelle sikkerhetspolitiske situasjoner kan oppstå.

Elektron-saken videreutviklet seg ikke til å bli en militær krise, men som nevnt var det en tilfeldig faktor som vær som gjorde at militære midler ikke ble brukt fra norsk side. Det kan tenkes at dersom spesialstyrkene hadde blitt brukt kunne det ha forårsaket en snøballeffekt hvor Russland, av ingen annen grunn enn å forsvare sin ære som stormakt, svarer på en militær måte. Resultatet kunne blitt en militær krise.

Norges forhold til Russland kan bli påvirket av hendelser langt utenfor Norges territorium og handlingsrom. I Russlands øyne vil Norge, i det minste til en viss grad, bli vurdert opp mot hvordan andre alliansemedlemmer handler i internasjonale spørsmål. Ettersom Norge er NATO-medlem og derfor pliktet til å assistere alliansemedlemmene ved eventuelle kriser, er det naturlig for Russland å gå ut ifra at Norge vil føre en kollektiv sikkerhetspolitikk dersom andre alliansemedlemmer blir involvert i sikkerhetspolitiske episoder med Russland. På den måten risikerer Norge å oppleve at spenningsnivået mellom Norge og Russland øker som et resultat av hendelser iverksatt av andre NATO medlemmer. Et illustrerende tilfelle er situasjonen rundt en eventuell inngripen i Syria. På den ene siden tok en gruppe ledende NATO-medlemmer skritt i retning av en militær intervensjon i Syria. Russland på sin side advarte mot en slik intervensjon. Russland er en tydelig alliert av Syria og har interesser av å beholde den sittende regjeringen i Syria. Dersom NATO-medlemmene, hvor USA, Storbritannia og Frankrike er blant de som har vært tydeligst for en militær intervensjon, hadde bestemt seg for å gjennomføre en militær aksjon mot Syria, ville dette økt spenningsnivået mellom NATO og Russland. Som NATO-medlem ville sannsynligvis også Norge opplevd et økt spenningsnivå i sitt forhold til Russland (Situasjonen i Syria ser ut til å gå mot en slags løsning hvor Syria gir fra seg sine kjemiske våpen). Eksempelet viser hvordan Norge, ved å være medlem i NATO, kan bli dratt med i en politisk konflikt som øker spenningsnivået mellom NATO – inkludert Norge – og Russland. Snyders allianseteori peker også på dilemmaet som alliansemedlemmer står ovenfor når et medlem, for å bevare sikkerhetsgevinsten fra alliansen, må støtte saker eller tiltak som strider imot deres naturlige interesser. Dersom det skjer en uforutsett episode, som Elektron-saken eller en som involverer statlige aktører, etter at en større internasjonal sak har lagt grunnlaget for et økt spenningsnivå, kan Russland se seg tvunget til å reagere med maktmidler for å sende et signal til omverdenen og ivareta sitt rykte som stormakt.

## Kapittel 6.0: NATO i nord

Under den kalde krigen var det enighet i NATO om nordområdenes strategiske verdi for vestmaktenes sikkerhet. Erkjennelsen av nordområdenes verdi var reflektert i konkrete planer for militær krisehjelp til Norge ved en eventuell konflikt. I tillegg organiserte NATO støttestrukturer blant alliansemedlemmene som skulle assistere det norske forsvaret (Berggrav 2004: 3). Norges verdi for NATO under den kalde krigen var basert på flere faktorer. Ved en eventuell konflikt mellom NATO og Sovjetunionen ville nordområdene være et viktig territorium for Sovjetunionen ettersom det er geografisk nær de militære anleggene på Kolahalvøya. Sovjetunionen ville derfor ha behov for å kontrollere det norske territoriet i nord for å sikre sine egne militære styrker som blant annet inkluderte Nordflåten og deres medfølgende atomubåter. Atomubåtene i Nordflåten var en sentral del av Sovjetunionens annenslagskapasitet, det vil si evnen til å utføre et atomangrep etter Sovjetunionen selv hadde blitt utsatt for et atomangrep.

Under en omfattende konflikt mellom NATO-medlemmene og Sovjetunionen ville Atlanterhavet være en viktig forsyningslinje for NATO. Området mellom fastlands-Norge og Svalbard ville i en slik krigssituasjon være viktig for Sovjetunionens tilgang til Atlanterhavet og for å kunne forstyrre, eller stoppe, de amerikanske forsyningene til Vest-Europa.

Etter Sovjetunionens fall og utvidelsen av EU og NATO på 1990-tallet ble det strategiske bildet endret betraktelig. Utvidelsene av EU og NATO, samt oppløsningen av Sovjetunionen med påfølgende selvstendighet for land som Ukraina og Hviterussland, reduserte trusselen fra øst for de sentraleuropeiske alliansemedlemmene. Sentralfronten på det europeiske kontinentet forsvant, og flankefunksjonen som hadde vært knyttet til de nordiske landene var ikke lenger relevant i samme grad som tidligere. Det å begrense Russlands tilgang til Atlanterhavet ved å kontrollere Norskehavet ble av NATO sett på som mindre relevant i det nye sikkerhetsbildet ettersom storkonfliktscenariot virket lite sannsynlig. De overnevnte faktorene muliggjorde en reduksjon av forsvarsstrukturene i Sentral-Europa. De nordiske statene, inkludert Norge, var mindre overbevist om at det ikke var grunn til aktsomhet også etter Sovjetunionens fall. Blant annet gjorde kuppforsøket i Russland tidlig på 1990-tallet de politiske utsiktene uklare. Det var ikke gitt, sett fra norske øyne, at Russland ville bli styrt av en samarbeidsvillig regjering. Det var også faktorer som gjorde territoriet i nærheten av Nord-Norge strategisk viktig selv om faren for en større øst-vest-konflikt var betraktelig

reduisert. Den interne krisen som førte til oppløsningen av Sovjetunionen reduserte Russlands konvensjonelle kapasitet. Konsekvensen var at atomvåpnene som befant seg på Kolahalvøya ble av større betydning for den totale russiske kapasitet (Berggrav 2004: 5). I tillegg var den konvensjonelle kapasiteten til Russland omfattende nok til at den representerte en potensiell trussel for Norge. Oppløsningen av Sovjetunionen førte også til at Russland økte fokuset på styrkene i nord ettersom tilgangen til Østersjøen var blitt begrenset av den nyervervede selvstendigheten i de baltiske landene.

For Norge var Russlands sterke militære tilstedeværelse fremdeles en aktuell utfordring ettersom de russiske styrkene potensielt kunne bli brukt til å legge press på Norge ved eventuelle bilaterale uenigheter. Det ble allikevel tydelig at Norge møtte lite forståelse for sine bekymringer knyttet til den potensielle trusselen fra Russland.

De potensielle truslene som stod igjen i nord for Norge etter den kalde krigens slutt, gikk fra å være tydelig prioritert i NATO til å bli mer egenartede utfordringer som de europeiske stormaktene ikke lenger ønsket å bruke store ressurser på å håndtere. Da NATOs forsvarsministere samlet seg på Sicilia i 1991, i forbindelse med blant annet reduksjon av atomvåpen, kom det sterke signaler om at Norge møtte lite forståelse for sine behov i nordområdene (Fyhn 1991). Norges tidligere forsvarsminister Johan Jørgen Holst uttalte i forbindelse med møtet på Sicilia at Norge var alene om å sette fokus på utfordringene i nordområdene (Storvik 1991).

Dagens situasjon har likhetstrekk med den situasjonen som preget NATOs holdning om nordområdene tidlig på 1990-tallet. I mai 2013 var Generalsekretæren i NATO og alliansens faste råd, som består av de 28 medlemslandenes ambassadører til NATO, på besøk i Nord-Norge. Besøket inkluderte en bred innføring av NATOs utfordringer i regionen, samt informasjon og oppvisning av den norske militære kapasitet. Ifølge Rasmussen ble det under besøket snakket mye om mulig samarbeid mellom Forsvarets operative hovedkvarter og NATOs kommandostruktur. Muligheten for tett samarbeid med NATOs kommandostruktur er viktig for NATOs evne til å være informert og oppdatert på situasjonsbildet ved en eventuell situasjon på norsk territorium. Det var også et viktig mål for Norge å øke kunnskapen og bevisstheten i NATO om utfordringene i nordområdet (Forsvarets Forum 2013). De uttalte norske målene med besøket fra NATO kan ses i sammenheng med nærområdeinitiativet som Norge lanserte i 2008. Som nevnt tidligere var også da målet å forbedre NATOs kapasitet og



kunnskap om nordområdene ved å lansere et initiativ som fokuserte generelt på NATOs nærområder.

Generalsekretær Fogh Rasmussen uttalte samtidig at NATO ikke hadde noen planer om å øke det militære nærværet i nordområdene. Ifølge Defencenews.com kunne dette tolkes som et avslag på Norges forespørsel om en fast militær tilstedeværelse i nordområdene (Dwyer 2013). I hvilken grad Norge har fremmet et forslag om fast militær tilstedeværelse må bare bli gjenstand for spekulasjon. Offisielt ble det fra norsk hold uttrykt et ønske om en sterkere integrering av Norges nasjonale kommando i NATOs kommandostruktur.

*"Ved å koble opp de nasjonale hovedkvarterene til NATOs kommandostruktur får alliansen både geografisk ekspertise og situasjonsforståelse fra medlemslandene. Man vil også styrke evnen til krisehåndtering"* (Strøm-Erichsen 2013).

Fra de offisielle kildene kan det se ut som at det har vært endringer i kommandostrukturene som har vært prioritert ved NATOs besøk i mai. En restrukturering av NATOs kommandostruktur for å bedre kunne ivareta sikkerheten i NATOs nærområder fikk også støtte under NATO-møtet i Lisboa. Det klart at en form for fast NATO-representasjon i Norge vil kunne gi sikkerhetspolitiske og forsvarsmessige fordeler for Norge. Et mulig tiltak kunne være å få stasjonert en eller flere NATO-offiserer i Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) på Reitan. FOH har ansvaret for å koordinere og lede nasjonale og internasjonale oppdrag som foregår på norsk territorium. En slik ordning ville vært i samråd med Norges ønske om å få en tettere kommunikasjon NATOs kommandostruktur. Ordningen ville også vist Norge at NATO er interessert i å være oppdatert på situasjonsbildet i nordområdene. En mer omfattende stasjonering av styrker fra andre medlemsland ville vært et brudd på den stående norske basepolitikken. Basepolitikken dreier seg om Norges holdning til stasjoneringen av utenlandske styrker på norsk territorium. Den norske vurderingen under den kalde krigen var at tilstedeværelse av utenlandske styrker, kunne virke provoserende for Sovjetunionen og forsure det norsk-sovjetiske forholdet. Den samme basepolitikken er i stor grad gjeldene i dag. Det er derfor lite sannsynlig at Norge har fremmet et ønske om omfattende NATO-tilstedeværelse på norsk territorium.

NATOs understrekning av at det ikke foreligger noen planer om å øke sitt nærvær i nordområdene kan ses på som en fortsettelse av trenden på 1990-tallet da Norge opplevde manglende oppslutning i alliansen for sikkerhetsutfordringene i nord. Samtidig er det viktig å

ha i bakhodet, som Generalsekretæren i NATO, Anders Fogh Rasmussen påpekte under besøket i Norge, at Norge er beskyttet av forsvarsalliansen slik forsvarsstrukturen står i dag gjennom artikkel 5, også i nord.

For å oppnå høyere grad av sikkerhet og stabilitet i nordområdene har en del av strategien til Norge vært å fokusere på nordområdene og Arktis som globale spørsmål i internasjonale forum, og på den måten øke bevisstheten blant våre allierte på det som oppfattes som en av de største sikkerhetspolitiske utfordringene som Norge står ovenfor.

I 2009 så det lovende ut for Norge da Island, i samarbeid med NATO, organiserte konferansen *Security Prospects in the High North*. Tilstede var blant annet forsvarsministere og andre offisielle representanter fra medlemslandene, akademikere og representanter fra NATOs hovedkvarter og NATOs strategiske kommando. Møtet i 2009 var første gang NATO samlet seg for å diskutere seriøst de sikkerhetspolitiske konsekvensene av klimaendringene i nord. Her ble mulighetene for NATOs rolle i Arktis og nordområdene også vurdert (Smith-Windsor 2013: 1). Tidligere Generalsekretær i NATO, Jaap de Hoop Scheffer, åpnet konferansen ved å slå fast nordområdenes relevans for NATO: "*Here in the High North, climate change is not a fanciful idea – it is already a reality – a reality that brings with it a certain number of challenges, including for NATO.*" (Scheffer 2009). Under møtet kom det frem flere forslag på områder hvor NATO kunne tilby kompetanse og kapasitet, inkludert støtte av søk og redningsarbeid, og energisikkerhet. NATOs støtte til energisikkerhet i nordområdene skulle følge retningslinjene som ble utarbeidet under NATO-møtet i Bukarest i april 2008. Retningslinjene påpeker fem felt hvor NATO kan tilføre verdi:

- Fusjon og deling av informasjon og etterretning
- Projisere stabilitet
- Styrke internasjonalt og regionalt samarbeid
- Støtte arbeid knyttet til katastrofer
- Støtte/ivareta kritisk infrastruktur

Dersom de ble gjennomført ville alle punktene som er nevnt i retningslinjene fra Bukarest vært til støtte for norske sikkerhetspolitiske interesser i nordområdene.

På tross av uttalelsene og arbeidet som ble gjort på Island i 2009 har NATO, med unntak av flystøtte til Island for suverenitetshevdelse av islandsk luftrom, ikke involvert seg i

nordområdene. Som nevnt har NATO ingen planer om å øke sin tilstedeværelse i nordområdene (Smith-Windsor 2013: 1).

## 6.1 Norge står alene

Av de åtte land som grenser til Arktis er Norge det landet som har vært tydeligst i sitt ønske om å engasjere NATO i nordområdene. Russland, Sverige og Finland står utenfor alliansen og er derfor ikke i posisjon til å fremme forslag om økt fokus på nordområdene i så måte. Island opplevde i 2006 å stå uten tilgjengelige flystyrker etter at USA stengte ned basen på Island. USA beordret også hjem jagerflyene som, på vegne av Island, hadde utøvd vakthold av islandsk luftrom. I perioden som fulgte var det flere episoder hvor russiske jagerfly beveget seg inn i islandsk luftrom (Europeanvoice 2013). Island ønsket derfor flystøtte fra NATO for å ivareta vakthold av eget luftrom. NATO fulgte opp med å igangsette et treningsoppdrag på Island som i praksis sikret Island tilgang til flystøtte<sup>2</sup>. Utenom det overnevnte ønsket om flystøtte har Island vært lite aktive med tanke på økt NATO-engasjement i nordområdene (Smith-Windsor 2013: 4).

Canada, som også har kystlinje til de arktiske områdene, opplever mange av de samme utfordringene som Norge, men samtidig har Canada ikke vært noen forkjemper for økt fokus i NATO på Arktis og nordområdene. I 2009 utarbeidet den canadiske regjeringen en strategisk plan for utviklingen i nord kalt *Canada's Northern Strategy*. De strategiske planene inkluderte en militær opprustning som skulle øke Canadas fotavtrykk i nord. I tillegg understreket det viktigheten av Canada-USA samarbeidet – North American Aerospace Defense Command – i forbindelse med overvåking av luftrommet i nord. Økt fokus fra NATOs side var ikke en del av Canadas strategiske plan i nord, og den canadiske statsministeren skal ha advart Fogh Rasmussen i 2010 om de negative konsekvensene knyttet til et økt NATO-engasjement i nord. Den canadiske regjeringen har uttalt at utfordringene i nord best kan løses i spesialiserte institusjoner som Arktisk råd, og Canada har også presisert at de ikke forutser noen militære utfordringer i Arktis (Smith-Windsor 2013: 4).

Bakgrunnen for Canadas negative holdning knyttet til en tydeligere NATO-involvering i Arktis og nordområdene, skal være en frykt for økt militarisering av Arktis og påfølgende

---

<sup>2</sup> Fra 2014 vil patruljering av Islands luftrom bli ivaretatt av et nordisk samarbeid ledet av Norge og Danmark.

provosering av Russland. I tillegg skal det være en skepsis knyttet til å engasjere NATO i nord ettersom det kan føre til økt involvering fra stater som ikke har en naturlig rett og interesse i Arktis og nordområdene (Smith-Windsor 2013: 4). På tross av canadiske planer om bilateralt samarbeid med USA i Arktis er, ifølge Udgaard, den "*mest intense striden i Arktis*" (Udgaard 2013) nettopp mellom disse to statene. Uenigheten mellom Canada og USA går ut på at Canada nekter USA fritt bruk av Nordvestpassasjen. Nordvestpassasjen er i følge den canadiske regjeringen en del av Canadas indre territorialfarvann. USA på sin side ser på ruten som internasjonalt farvann. Det er mulig at denne striden også er en del av grunnlaget til Canadas manglende ønske om å involvere NATO i Arktis da en konsekvens kan være at USA vil få økt innflytelse gjennom NATO, og på den måten overkjøre den canadiske politikken som angår Nordvestpassasjen.

Canadas manglende ønske om å engasjere NATO i Arktis illustrerer de egenartede utfordringene som er knyttet til den norske geografi. En betydelig forskjell på Norge, et land som ønsker økt fokus fra NATO i nord, og Canada, et land som ikke ønsker å involvere NATO i Arktis, er nabolaget. Det faktum at Canada ikke deler grense med Russland, eller en tilsvarende stat, utgjør en betydelig forskjell i hvordan de to statene ser på en involvering av NATO i nord.

Frykten for økt militarisering kan sies å være berettiget, likevel er det klart at Russland allerede er i gang med en omfattende militær opprustning som vil øke deres kapasiteter i Arktis. Flere av de arktiske statene, inkludert Canada, har også iverksatt program for å styrke de militære kapasitetene i nord. Militariseringen av Arktis kan i så måte sies å være i gang.

Tidligere i oppgaven ble de sentral-europeiske NATO-medlemmene nevnt som land hvor deres interesser og manglende tilknytning til de arktiske områdene er faktorer som vanskeliggjør Norges mål om økt fokus i NATO på nordområdene. Som vi ser er det også land med kystlinje til Arktis og direkte interesser i nord som viser skepsis med tanke på å engasjere NATO i nordområdene og Arktis. Ettersom beslutningsprosessen i NATO er basert på konsensus, ser det problematisk ut for Norge med tanke på å få gjennomslag i NATO for konkrete tiltak rettet mot nordområdene.

Som beskrevet i kapittel 3, hvor jeg går inn på artikkel 5-oppgdraget og defineringen av NATOs ansvarsområde, eksisterer det ikke en nordlig grense som begrenser NATOs nærområde i nord. Washington-traktaten oppgir kun en søndre breddegrad som definerer den

sørlige grensen til NATOs territorium. Noen sikkerhetspolitiske kommentatorer har likevel argumentert for at NATOs nordområdepolitikk, eller mangelen derav, gir inntrykk av at nordområdene i praksis fungerer som out of area. Ifølge Smith-Windsor etterlater NATOs manglende fokus på nordområdene et sikkerhetsvakuum i nord (Smith-Windsor 2013: 5).

## 6.2 Internasjonal løsning

Ifølge utenriksdepartementet er det internasjonale systemet med etterfølgende lovverk førstelinja i norsk sikkerhetspolitikk. Den norske regjeringens fokus på internasjonale regler kan sies å være en naturlig konsekvens av at Norge er et lite land. Logikken er at Norge står sterkere, i det som i utgangspunktet er et anarkistisk internasjonalt system, dersom det anarkistiske elementet blir redusert ved hjelp av internasjonale lover utarbeidet i overnasjonale organisasjoner og forum. Det norske strategidokumentet for nordområdene fra 2011 påpeker hvordan Norge ser NATOs involvering som et viktig ledd i bevaringen av stabilitet og sikkerhet i nordområdene:

*"In NATO, Norway has promoted a renewed focus on the Alliance's core areas – including those in the north – based on long experience that a clear security policy creates stability and predictability for all parties"* (Utenriksdepartementet 2011: 19)

En mulig konsekvens av NATOs manglende oppfølging av sikkerhetsspørsmålene i nordområdene og Arktis, er at de arktiske statene, inkludert Norge, søker andre internasjonale forum og organisasjoner. Det er allerede etablert flere internasjonale institusjoner og avtaler som tar for seg sikkerhetsspørsmål i Arktis og nordområdene.

Arktisk råd har et mandat som utelukker arbeid knyttet til avtaler som omhandler militær involvering. Likevel har de åtte medlemslandene blitt enige om lovbindende avtaler som omhandler redningsarbeid i luft og sjø, samt miljøberedskap knyttet til oljeutvinning.

De åtte medlemslandene i Arktisk råd har også gjennomført et møte i Canada hvor de diskuterte og delte erfaringer knyttet til militær støtte av sivile myndigheter, søk og redningsarbeid i nordlige områder.

Et årlig *Arctic Security Forces Roundtable* er etablert hvor høytstående offiserer fra Canada, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Island, Nederland, Norge, Russland, Storbritannia og USA møtes for å dele tanker knyttet til blant annet kommunikasjon mellom sikkerhetsstyrker.

I Norge i 2012 møttes for første gang representanter fra forsvarsdepartement i Danmark, Estland, Finland, Island, Latvia, Litauen, Norge, Sverige i et utvidet nordisk-baltisk samarbeid. I tillegg stilte Tyskland, Storbritannia og Polen med representanter i forumet som er beskrevet som et *mini-NATO*.

*Cold Response* er en norskledet militærøvelse som fokuserer på høyintensive militæroperasjoner i arktisk klima. I 2012 var det med over 16 000 soldater og 15 medlemsland fra NATO og *Partnership for Peace*. *Cold Response* er en øvelse som Norge tar initiativ til, og en av hensiktene er å vise militær tilstedeværelse på norsk territorium.

*Northern Eagle* ble utviklet i 2012 og er en marin øvelse hvor Russland, Norge og USA trener på stridsscenarioer, søk og redningsarbeid og navigering i arktiske områder.

Institusjonene og avtalene som utvikles ser ut til å være av bilateral eller regional art. Med utgangspunkt i Norges uttalte ønske om større fokus fra NATOs side kan man argumentere for at tendensen mot regionale og bilaterale avtaler går imot Norges interesser.

Som beskrevet ser det ut til at noen av de arktiske statene ønsker avtaler som er skapt for, og av, landene som grenser til havområdene i nord. Dersom mangelen på konsensus om en tydeligere satsning i nordområdene og Arktis vedvarer, og Norge fortsetter å søke internasjonale løsninger på sikkerhetsutfordringene i nord, har Norge ikke noe annet valg enn å satse på andre alternativer til NATO for å oppnå økt stabilitet og sikkerhet.

I 2009 skrev daværende forsvarsjef Sverre Diesen et innlegg i Aftenposten hvor han påpekte nødvendigheten av et nordisk forsvarssamarbeid. De høye økonomiske kostnadene som er forbundet med det moderne forsvaret er så store at for små stater som Norge er det ikke mulig å opprettholde et komplett og moderne forsvar alene. For Norge blir det derfor nødvendig med et langsiktig samarbeid med våre naboer som går dypere enn det samarbeidet vi har med NATO i dag (Diesen 2009). Norge og resten av de nordiske nasjonene deler en geografi som gjør at de også deler mange av de samme sikkerhetspolitiske utfordringene. Ifølge Diesen oppleves disse utfordringene som mer trykkende blant de nordiske landene enn det de gjør blant Norges mer mektige allierte i NATO. De nordiske statene vil i stor grad bruke de

samme tunge våpensystemene i framtidene – stridsvogn, infanteripanservogn og feltartilleri. Dette er med på å muliggjøre et samarbeid innenfor utdanning av personell, vedlikehold og infrastruktur, slik at det blir en felles styrkeproduksjon og større avhengighet av hverandres kapasiteter. Diesen viser til at de sterkeste medlemmene i NATO fremdeles holder et styrkenivå som gjør dem sterke nok nasjonalt, slik at de ikke er villige til å inngå i en felles styrkeproduksjon, og på den måten gjøre seg avhengig av andre (Diesen 2009). På grunn av den felles geografien som Norge deler med de nordiske landene vil de felles strategiske interessene veie tyngre enn det institusjonelle samarbeidet som Norge har gjennom NATO. Det store medlemsantallet og det vidstrakte allianseområdet - pluss mangelen på en felles eksistensiell trussel – gjør at interessen for, og gyldigheten til, NATOs sikkerhetsgaranti tynnes ut.

Det er klare fordeler med et nordisk samarbeid, men et viktig spørsmål er hvor solid et nordisk samarbeid er i forhold til NATO og beskyttelsen utøvd av artikkel 5. Uansett er det relevant for denne oppgaven at en tidligere forsvarssjef påpeker det han opplever som mangler knyttet til Norges sikkerhetspolitiske behov og NATO. NATOs strategi kan sies å være et resultat av medlemslandenes interesser. Uttalelsene til Diesen påpeker hvordan Norges egenartede utfordringer mangler oppslutning i et NATO som må ivareta et stort antall interesser, interesser som nødvendigvis ikke angår alliansen som helhet.

# Kapittel 7.0: Oppsummering og konklusjon

I dette kapittelet vil jeg søke å gi svar på problemstillingen som blir presentert i det innledende kapittelet til denne oppgaven. For å svare på problemstillingen, særlig den andre delen som ser på norsk evne og muligheter til å drive forsvarsplanlegging og samtidig takle de sikkerhetspolitiske utfordringene i nordområdene, vil jeg drøfte hvilke muligheter som er tilgjengelige for Norge i den nåværende sikkerhetspolitiske kontekst. Jeg vil også se på hvordan disse mulighetene eventuelt er blitt brukt av Norge.

Teoriene som er presentert i kapittel to vil kunne hjelpe til å få frem strukturene i de utfordringene som er knyttet til problemstillingen. Teoriene vil også hjelpe til å identifisere hvilke muligheter Norge har til å takle disse utfordringene.

## 7.1 Er det et økt sprik mellom NATOs strategi og norske sikkerhetspolitiske behov i nordområdene?

Når vi anvender realismeteorien på den norske situasjonen i nordområdene ser vi at den russiske militære overlegenhet, både samlet sett og lokalt, er en grunnleggende sikkerhetspolitisk utfordring for Norge i nord. Vissheten om at Russland forvalter store militære styrker der, skaper en usikkerhet for Norge knyttet til framtidig stabilitet i Norges nærområde. Norge og Russland har et langt naboforhold uten direkte konflikter. Og det skjeve styrkeforholdet er heller ikke nytt. Norge har lang erfaring med å utøve en balansert sikkerhetspolitikk, hvor Norge ønsker å ha et tett samarbeid med vestlige allierte, samtidig som man vil ha et stabilt forhold til Russland.

Det som er nytt, og som preger det norske sikkerhetspolitiske behovet i nordområdene, er at nordområdene har fått, og sannsynligvis vil få økt økonomisk og strategisk verdi, samtidig som det skjer en sterkere økonomisk og militær satsning på russisk side.

I motsetning til under den kalde krigen hvor nordområdene var en del av en samlet NATO-strategi ved en eventuell øst-vest konflikt og Norge mottok betydelig økonomisk og materiell støtte fra alliansemedlemmer, ser Norge i dag ut til i større grad å stå alene. Denne utviklingen kombinert med Russlands utalte mål om å hevde seg i Arktis, ledsaget av en



militær opprustning der, skaper, i følge realismeteorien et behov på norsk side om å styrke evnen til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser i nord. Realismen peker på hvordan militær opprustning hos en stat skaper usikkerhet ettersom andre observerende stater ikke kan vite om den nyervervede militære kapasiteten i framtiden vil bli brukt i mot dem. For Norges del er dette gjeldende i dagens situasjon når Russland, støttet av militær makt, søker å gjenfinne sin status som stormakt ved blant annet å hevde seg i nordområdene. Bare vissheten om at Russland forvalter store militære ressurser kan prege forholdet mellom Norge og den mektigere naboen i øst. Frykten for at Russland skal ta i bruk militære midler kan være med på å forme den norske holdningen i bilaterale tvister eller uenigheter mellom Norge og Russland. Det er derfor naturlig, i følge Snyders allianseteori, at Norge ønsker å få et økt fokus i NATO på nordområdene, slik at alliansen blir mer innstilt på, og bedre i stand til å støtte Norge på en kapabel og troverdig måte ved en eventuell konflikt eller krise.

Snyder peker på alliansemedlemmenes interesse av å sikre alliansens overlevelse for å bevare sikkerhetsgevinsten som den tilfører de enkelte statene. Med bakgrunn i NATOs endring de siste 20 årene er det grunnlag for å si at de norske bidragene til internasjonale operasjoner er delvis forklart av Norges ønske om å bevare NATO som allianse, og på den måten beholde sikkerhetsgevinsten som NATO gir. For at Norge skal kunne vente støtte fra NATO ved eventuelle kriser kan Norge søke å oppnå velvillighet fra øvrige alliansemedlemmer ved å være et aktivt medlem og bidra i andre NATO-ledet operasjoner. I følge Barth Eide har de norske bidragene til internasjonale operasjoner gjort at Norge er blitt lagt merke til og har fått anerkjennelse internasjonalt (Eide 2012). De norske bidragene er også med på å opprettholde NATO som en aktiv og relevant organisasjon. I følge det norske forsvarsdepartementet er det en fordel for Norge at NATO viser vilje og mulighet til å intervenere ettersom det også signaliserer en evne til å forsvare NATOs nærområder blant annet gjennom samarbeid på tvers av nasjoner (Regjeringen 2006). Norge har vist stor villighet til å delta i out of area-operasjoner, men disse operasjonene i utlandet har vist at kapasiteten i det relativt begrensede norske forsvaret fort blir satt på prøve når det er snakk om lengre operativ virksomhet.

I følge Tormod Heier, fra Forsvarets Høgskole, er det også en utfordring at de utenlandsoppdragene hvor Norge har vært aktive har vært av en helt annen karakter enn det som er relevant for utfordringene i nordområdene (Heier 2011). Det norske forsvaret har også utfordringer knyttet til beredskap ettersom rulleringen av vernepliktig personell gjør at beredskapen av flere hæravdelinger i Brigade Nord kun har fullt beredskapsnivå deler av året.

Forsvarets evne til å utføre pålagte oppgaver avhenger i stadig større grad av kompliserte systemer og materiell. Heier mener at den detaljerte sanntidsforståelsen blir svekket pga. lav tilgang på utdannet personell som er i stand til å vedlikeholde og anvende sentrale systemer og materiell (Heier 2011). Konsekvensen av økt norsk satsning på deltakelse i internasjonale operasjoner er derfor, i følge Heier, svekkelse lokalt. Det norske forsvarets utvikling de siste 10-15 årene er preget av mange faktorer. Allikevel er det grunn til tro at muligheten for å kunne stille med bidrag i internasjonale operasjoner, som ISAF, har hatt betydelig påvirkning på trening, materiell og struktur i den det norske forsvaret (Offiserbladet 2012). Denne utviklingen knyttet til prioritering av utenlandsoppdrag er relevant for problemstillingen i denne oppgaven. Heier antyder at Norges forsvar blir svekket av at det legges et betraktelig fokus fra norsk side på å kunne delta i internasjonale operasjoner. Som Rasmussen påpekte under besøket i Nord-Norge gjelder beskyttelsen fra artikkel 5 også i nordområdene, og man kan argumentere for at det ikke svekker Norge å prioritere å sende styrker til NATO-operasjoner så lenge sikkerhetsgarantien fra NATO er gjeldende. I en slik sammenheng kan man se på norske utenlands-bidrag som en betaling for NATOs sikkerhetsgaranti. Når vi ser nærmere på det som ser ut til å bli en del av NATOs fornyede fokus på artikkel 5, tettere samarbeid mellom nasjonale hovedkvarter og NATOs kommandostruktur, blir det allikevel tydelig at det er utfordringer knyttet til å operere med et forsvar som prioriterer internasjonale oppdrag framfor det mer tradisjonelle forsvaret av norsk territorium.

Det strategiske konseptet fra Lisboa fortsetter i stor grad tradisjonen med et NATO som er åpne for out of area-operasjoner. Hvis den strategiske og økonomiske verdien av nordområdene blir like viktige som denne oppgaven antyder og Russland fortsetter sin militære opprustning kan Norge komme til å oppleve at det blir større behov for å sikre at de norske militære styrkene først og fremst er i stand til å løse oppgaver på norsk territorium. Det strategiske konseptet fra Lisboa legger føringer for hvordan NATO kommer til å operere framover. Det fortsatte fokuset på out of area-operasjoner kan derfor komme til å skape et dilemma for Norge ettersom det, i følge Snyder, er viktig for medlemmer å sikre alliansens overlevelse – noe Norge er med på blant annet gjennom styrkebidrag – samtidig som Norge må fokusere på sine egne mer særegne utfordringer. Det er også lite sannsynlig at Norge har ressurser og politisk vilje til å opprettholde et forsvar som er i stand til å ivareta de norske nærområdene i vesentlig større grad enn i dag, samtidig som det sendes styrker til NATO-operasjoner.

## **7.2 Hvordan påvirker NATOs strategi Norges evne til å drive forsvarsplanlegging, og samtidig takle de sikkerhetspolitiske utfordringene som er knyttet til Russland i nordområdene?**

Som vi nå har sett eksisterer det en uoverensstemmelse mellom noen sentrale elementer i NATOs strategi og Norges sikkerhetspolitiske behov i nordområdene. Jeg skal nå oppsummere hvordan denne uoverensstemmelsen påvirker Norges evne til å drive forsvarsplanlegging og takle de sikkerhetspolitiske utfordringene i nordområdene. Norges tydelige avhengighet og dype forpliktelse til NATO tilsier, ut fra Snyders teori, at Norge har lite rom å gå på når det gjelder å forhandle fram og få støtte til mer særnorske utfordringer. Avgjørelser i NATO blir tatt i konsensus, men de er samtidig i stor grad preget av de mektigere medlemmenes politikk og ønsker. Det betyr at Norge trenger støtte fra sentrale medlemmer for å få gjennomslag for sine interesser. Som vi har sett står Norge overfor noen særegne utfordringer som ikke er delt av andre medlemmer. Den kalde krigens slutt gjorde at flere av alliansemedlemmene mistet mye av sin interesse for nordområdene ettersom disse ikke lenger var så strategisk viktige da Sovjetunionen kollapset og trusselen for en omfattende krig mot Sovjetunionen/Russland ble betraktelig redusert. Teorien ser her ut til å stemme med empirien ettersom NATO har gjort lite konkrete tiltak for å styrke sitt nærvær i nordområdene.

Nærområdeinitiativet som Norge stod bak er ansett som en viktig faktor bak det som er blitt omtalt som et fornyet fokus på artikkel 5 og NATOs evne til å ivareta sikkerheten i medlemslandenes nærområder. Nærområdeinitiativet ble formalisert i det strategiske konseptet fra 2010. Det strategiske konseptet som kom ut av møtet i Lisboa i 2010 pluss utviklingen senere, blant annet med Libya-aksjonen i 2011, viser allikevel at NATO legger stor vekt på andre sikkerhetspolitiske utfordringer, og sannsynligvis vil fortsette å gjøre det i framtiden.

I følge Hilde og Wideberg var en av grunnene til at Norge fikk støtte fra flere medlemmer for nærområdeinitiativet at utfordringene knyttet til forsvaret av NATOs nærområder ble fremstilt som en generell utfordring som ikke bare var viktig for Norge (Hilde et al. 2010: 18). Nærområdeinitiativet nevnte ingen konkrete fiender og initiativet var derfor av en mer diplomatisk art enn noen av de forslagene som kom fra øst-europeiske medlemmer hvor

Russland ble nevnt som en konkret trussel. Ettersom det, på grunn av høy grad av avhengighet, er lite aktuelt for Norge å fremme sine interesser i NATO ved å true med å trekke sin støtte til alliansen er fremgangsmåten som ble brukt i forbindelse med Nærområdeinitiativet et godt eksempel på hvordan en mindre stat, i det minste til en viss grad kan, få støtte for sine interesser.

Den forpliktelse et land påtar seg ved en allianse er, i følge Snyder, et sentralt element når man skal vurdere en stats evne til å forhandle og få støtte for sine saker internt i en allianse. I denne analysen er Norges forpliktelse til NATO også viktig ettersom den påvirker Norges evne til å takle de sikkerhetspolitiske utfordringene i nordområdene. Norge var med i gruppen som undertegnet Washington-traktaten i 1949 og har en lang tradisjon knyttet til sikkerhetspolitisk samarbeid med NATO-medlemmer som USA og Storbritannia. NATO blir også gjentatte ganger beskrevet som hjørnesteinen i norsk sikkerhetspolitikk (Lunde et al. 2008: 7; Urix 2013). I tillegg har Norge hatt en aktiv rolle i alliansen med deltakelse i flere NATO-ledede operasjoner. Den norske deltagelsen i Operation Unified Protector viser at Norge, med støtte fra resolusjon i FNs sikkerhetsråd, er villige til å støtte NATO med militære midler i operasjoner hvor andre alliansemedlemmer velger å avstå. Norges avgjørelse om å gå til innkjøp av de amerikanskproduserte F-35 vitner om et ønske fra norsk side om å inneha gode muligheter for samhandling i militære operasjoner med Amerikanske og andre NATO styrker også i framtiden (Toje 2012: 32). De norske avgjørelsene om å delta i NATO-operasjoner, tilpasning av styrker og innkjøp av våpensystemer viser at Norge prioriterer muligheten for å være et aktivt medlem i alliansen høyt. Alle disse faktorene som er nevnt ovenfor viser til Norges tunge involvering og forpliktelse til alliansen. I følge Snyder vil en slik høy grad av forpliktelse begrense Norges mulighet til å forhandle fram tiltak som støtter særnorske interesser, ettersom andre medlemmer vil se på Norges medlemskap i alliansen som en selvfølge. Norges forpliktelse til alliansen medfører også at Norge blir i stor grad avhengig av støtte fra NATO for å sikre sine interesser i nord.

En betydelig del av Norges utenrikspolitiske linje i forbindelse med sikkerhetspolitikk, har i lang tid vært basert på å bygge opp et internasjonalt lovverk som ivaretar interessene til hver enkelt stat, uavhengig av størrelse og makt. Det norske forholdet til NATO kan ses på som en del av Norges internasjonale satsning for samarbeid. Samtidig er det norske medlemskapet i NATO av realpolitisk art. Snyder fokuserer nettopp på det realpolitiske elementet i allianser når han sier at allianser oppstår, ikke for å nøytralisere det anarkiske systemet, men ut av en

anerkjennelse av det anarkiske systemet, og det påfølgende behovet for å forsvare seg mot andre stater. Til tross for at det norsk-russiske forholdet blir beskrevet som godt, gjør det usymmetriske maktforholdet mellom de to landene at Norge står i fare for å bli overkjørt hvis det ikke har en sikkerhetsgaranti i NATO. Det norske behovet for sikkerhetsgaranti gjør at Norges muligheter i stor grad er begrenset til å søke løsninger innad i NATO.

Norge som et lite land må derfor finne måter å få støtte for sine saker i en allianse som er dominert av interessene til langt større og mektigere medlemmer enn Norge. Nærområdeinitiativet som Norge stod bak er ansett som en viktig faktor bak det som er blitt omtalt som et fornyet fokus på artikkel 5 og NATOs evne til å ivareta sikkerheten i medlemslandenes nærområder – som ble formalisert i det strategiske konseptet fra 2010. Det strategiske konseptet som kom ut av møtet i Lisboa i 2010 pluss utviklingen senere, blant annet med Libya-aksjonen i 2011, viser allikevel at NATO legger stor vekt på andre sikkerhetspolitiske utfordringer, og sannsynligvis vil fortsette å gjøre det i framtiden. I følge Hilde og Wideberg var en av grunnene til at Norge fikk støtte fra flere medlemmer for nærområdeinitiativet at utfordringene knyttet til forsvaret av NATOs nærområder ble fremstilt som en generell utfordring som ikke bare var viktig for Norge (Hilde et al. 2010: 18). Nærområdeinitiativet nevnte ingen konkrete fiender og initiativet var derfor av en mer diplomatisk art enn noen av de forslagene som kom fra øst-europeiske medlemmer hvor Russland ble nevnt som en konkret trussel. Ettersom det, på grunn av høy grad av avhengighet, er lite aktuelt for Norge å fremme sine interesser i NATO ved å true med å trekke sin støtte til alliansen er fremgangsmåten som ble brukt i forbindelse med Nærområdeinitiativet et godt eksempel på hvordan en mindre stat, i det minste til en viss grad kan, få støtte for sine interesser.

Ut fra Snyders teori vil Norge kunne bruke sin støtte til oppgaver i NATO som er basert på delte interesser som forhandlingskort for å få gjennomslag for mer særegne behov. Det er en kjent problemstilling at NATO har mistet det som i utgangspunktet var den dominerende felles interessen – forsvar mot Sovjetunionen. Dagens NATO har i følge det strategiske konseptet fra 2010 tre kjerneoppgaver: Krisestyring, kooperativ sikkerhet og artikkel 5 oppgaven. Denne utvidelsen av oppgaver i NATO har i stor grad vært drevet av interessene til store medlemsland. Norge er dypt integrert i den globale økonomien og har fordel av at NATO er i stand til å ivareta medlemmenes interesser også utenfor alliansens territorium. Samtidig er det tydelig at Norge i senere år har ønsket å få fokuset i NATO tilbake på det som

var alliansens opprinnelige oppgave – artikkel 5 oppgaven. Nærområdeinitiativet har fått noe av æren for NATO i 2010 la vekt på forsvaret av alliansens territorium og periferi. Med bakgrunn i Nærområdeinitiativet og det strategiske konseptet kan man si at Norge er i stand til å fremme og få gjennomslag for sine behov i alliansen. Samtidig er Norges avhengighet til NATO stor, slik at det er lite sannsynlig at Norge vil bruke trusler om å trekke sitt bidrag til alliansen for å oppnå støtte for sine saker. En løsning for Norge ser ut til å være å presentere særegne sikkerhetspolitiske utfordringer på en måte som gjør at andre medlemmer ser seg tjent med å støtte norske initiativ. Større stater som i utgangspunktet ikke har særlig store interesser knyttet til å støtte slike forslag vil også kunne bli påvirket av behovet for å opprettholde NATO som allianse, og kan derfor være villig til å støtte saker som de ikke nødvendigvis har direkte eller naturlig interesse av å støtte. Det er derfor viktig for Norge å kunne appellere til så mange stater som mulig slik at muligheten for gjennomslag øker.

I følge Snyders teori er en av mulighetene som alliansemedlemmer har til å redusere sin avhengighet til en allianse, og på den måten få større mulighet for gjennomslag for sine interesser, å søke andre kilder til sikkerhet. For Norges del ser det ikke ut til å eksistere et reelt alternativ til NATO. For øyeblikket er det ingen andre koalisjoner av stater eller allianser som kan tilby lignende kapasitet og sikkerhetsgaranti som NATO. Riktignok er Norge involvert i flere internasjonale samarbeidsavtaler som også kan ses på som et forsøk på å redusere den ensidige avhengighet til NATO – Arktisk råd, Northern Eagle og nordisk-baltisk samarbeid<sup>3</sup>. Men i følge Snyders teori vil Norges avhengighet til NATO uansett være stor ettersom NATO er Norges eneste reelle kilde til sikkerhet på et så omfattende nivå.

NATOs strategi for å styrke alliansens evne til å ivareta sikkerheten innenfor alliansens nærområder Lisboa ser ut til å blant annet basere seg på et tettere samarbeid mellom NATOs sentrale kommandostruktur og nasjonale hovedkvarter i medlemslandene. For at et slikt samarbeid skal forbedre NATOs evne til å gjennomføre artikkel 5 operasjoner på norsk territorium blir det viktig for Norge og kunne tilby kunnskap og oppdatert informasjon til NATOs kommando. Det blir i stor grad Norges oppgave å tilrettelegge og tilby kunnskap om de særegne utfordringene som blir relevante hvis NATO må støtte Norge ved en krisesituasjon. Norge har i lengre tid lagt vekt på viktigheten av at NATO er oppmerksomme

---

<sup>3</sup> EU kunne også vært en alternativ kilde til sikkerhet for Norge, men EU har til nå vist liten interesse for Arktis og har heller ikke militære ressurser på lik linje med NATO.

på utviklingen i nordområdene. Basert på den manglende oppslutningen blant andre NATO medlemmer som har interesser i Arktis ser det også ut som at Norge må fortsette å lede an i kampen for å involvere NATO i nordområdene.

NATOs mer nye fokus på Smart defence åpner opp for spesialisering og samarbeid som kan virke positivt for Norges evne til å takle utfordringene i nordområdene. Det nordiske samarbeidet for å ivareta suvereniteten i islandsk luftrom er et eksempel på hvordan NATO åpner opp for tettere samarbeid med stater som står utenfor NATO. I 2014 er planene at Sverige og Finland blir med å patruljere islandsk luftrom sammen med Norge. NATOs mål om å effektivisere sikkerhetssamarbeidet i alliansen gjennom blant annet bidra til samarbeid med stater utenfor alliansen kan bidra til at Norge øker egen forsvarsevne. Som Diesen påpekte deler de nordiske landene mange av de samme interessene og for Norge vil et slikt samarbeid kunne øke forsvarskapasiteten gjennom delt styrkeproduksjon, investeringer og vedlikehold. Smart defence er derfor en sentral del av NATOs strategi som kan få positive følger for Norges evne til å takle utfordringene i nordområdet.

Artikkel 5 er NATOs sikkerhetsgaranti for alliansemedlemmene og representerer mye av det historiske grunnlaget for alliansen. NATOs tilbakeholdenhet i nordområdene har ført til en spekulasjon om hvorvidt artikkel 5 er gjeldende i nordområdene. Sverre Diesen påpeker i denne sammenhengen viktigheten av at Norge viser eierskap i nordområdene. I følge Diesen er muligheten for assistanse fra NATO større hvis Norge har befolkning og industri i de områdene hvor Norge eventuelt søker støtte. Det er derfor viktig at Norge har en uttalt strategi som viser at Norge ser på Nordområdene som et viktig område for framtiden, men det er også viktig at Norge følger opp denne strategien ved å ta i bruk ressurser og andre muligheter som befinner seg i nord (Diesen 2011). Det kan også være gunstig for Norge å jobbe for at andre store europeiske land som Tyskland skal involvere seg i energiutvinningsprosjekter, enten på norsk eller russisk side. En involvering av andre sentrale NATO-medlemmer i nord vil kunne være med på å sette utfordringene i nordområdene i, større grad, på NATOs agenda.

## **7.3 Konklusjon**

I denne oppgaven ønsket jeg å studere om det er et økt sprik mellom NATOs strategi og Norges sikkerhetspolitiske behov i nordområdene. I tillegg ville jeg se på hvordan et eventuelt

sprik påvirker forholdet NATO-Norge påvirket Norges evne til å møte utfordringene som er knyttet til nordområdene og Russland.

Norges sikkerhetspolitiske utfordringer i nordområdene er preget av at Arktis ser ut til å få økt strategisk betydning og av at Russland rustet opp sine militære kapasiteter for blant annet å hevde seg i Arktis og nordområdene. Isolert sett opplever Norge et sikkerhetsunderskudd i møtet med Russland i nord, og som vi har sett er Norge, i følge allianseteorien, sterkt avhengig av NATO-alliansen for å få dekt dette sikkerhetsunderskuddet. I tillegg har Norge gått inn for at NATO skal være en sentral kilde til sikkerhet. Snyders allianseteori tilsier at Norge derfor har lite rom å manøvrere når det kommer til Norges mulighet for å få gjennomslag for sine særegne behov i alliansen. NATOs mangel på konkrete tiltak i nordområdene illustrerer dette problemet for Norge. Samtidig ser det ut til å være mulig – i den grad særegne utfordringer kan presenteres som mer generelle utfordringer – å overbevise alliansen om å gjennomføre tiltak som også dekker de norske særegne interessene.

Det fornyede fokuset på artikkel 5 som ble presentert i det siste strategiske konseptet er positivt for Norge ettersom det sender et signal til omverdenen – i det norske tilfellet Russland – om at NATO ikke har glemt sine nærområder. Slik utviklingen har vært etter møtet i Lisboa ser det allikevel ut som at Norge må ta mye av ansvaret for at NATO skal være oppdatert på utviklingen i nordområdene og inneha kompetansen som kreves for at NATO skal kunne støtte Norge i en eventuell krise eller konflikt. Eventuelle framtidige uenigheter i spørsmål knyttet til Svalbard illustrerer en særnorsk interesse i nordområdene. Norge har lite støtte blant allierte i spørsmål knyttet til norsk suverenitet over Svalbard, og slik det står nå, kan ikke Norge forvente at NATO vil løse eller støtte Norge i eventuelle uenighet med Russland over ressursforvaltning på Svalbard (Diesen 2011).







# Litteraturliste

Adcock, Robert og Collier, David (2001): "*Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research*", American Political Science Review 95: 529-546.

Andersen, Svein S (1997): *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen. Fagbokforlaget

Berg, Roald (1995): *Norsk Utenrikspolitikk Historie*, bd. 2, Norge på egen hånd 1905-1920. Oslo.

Berggrav, Jørgen (2004): *Forsvarsperspektiver i nord*. Det sikkerhetspolitiske bibliotek nr. 4-2004.

Blunden, Margaret (2009): *The New Problem of Arctic Stability*, Survival: Global Politics and Strategy, vol 51: no 5, s. 121-142.

Buzan et. al. (1998): *Security. A New Framework for Analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Diesen, Sverre (2009): *Hvorfor nordisk forsvarssamarbeid*. Aftenposten 11. januar.

Disen, Sverre (2011): *NATOs strategiske konsept. Implikasjoner for nordområdene*. Referat fra debattmøte i Oslo Militære Samfunn. 21. Mars. Oslo. Tilgjengelig fra:

<http://www.polyteknisk.no/Referater-videoer/NATOs-strategiske-konsept.-Implikasjoner-for-nordomraadene> > [Lesedato 23.09.2013]

Dwyer, Gerard (2013): *NATO Rejects Direct Arctic Presence*. Defence News 29. Mai.

Tilgjengelig hos:

<http://www.defensenews.com/article/20130529/DEFREG/305290022/NATO-Rejects-Direct-Arctic-Presence> [Lesedato 08.08.2013]

Eide, Espen Barth(2012): *Norske soldater – internasjonale operasjoner*. Intops. Norske soldater, internasjonale operasjoner. Politisk vilje, militær evne, personlig innsats. 1947 – 2012. Forsvarsmuseets skrift nr. 9. Oslo: Forsvarsmuseet.

E-tjenesten (2013): *Fokus 2013, Etterretningstjenestens Vurdering*. Oslo:

Etterretningstjenesten

Fyhn, Morten (1991): *NATO lei av norsk mas*. Aftenposten 16. oktober.

Foreign Policy (2012): *The FP Survey: The Future of NATO*. 14. Mai. Tilgjengelig fra:

[http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/05/14/expert\\_survey\\_the\\_future\\_of\\_nato](http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/05/14/expert_survey_the_future_of_nato)

[Lesedato 15.05.2013]

Forsvarets Forum (2013): *Tango for to*. 3. Juni. Tilgjengelig fra:

[http://www.fofo.no/Tango+for+to.b7C\\_w7LI5h.ips](http://www.fofo.no/Tango+for+to.b7C_w7LI5h.ips) [Lesedato 20.08.2013]

Forsvarsdepartementet (2009): *Evne til innsats, Strategisk konsept for forsvaret*. September.

Oslo: Forsvarsdepartementet

Forsvarsdepartementet (2012) *Prop 73 S. (2011-2012) Proposisjon til stortinget – Et forsvar for vår tid*. Tilgjengelig fra:

<<http://www.regjeringen.no/pages/37583840/PDFS/PRP201120120073000DDDPDFS.pdf>>

[Lesedato 13.09.2013]

Gerring, John (2007): *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge University Press.

Giles, Keir (2009): *Russia's National Security Strategy to 2020 – review by Keir Giles*. Nato Defence College, Research Division, June.

Glaser, Charles L. (2010): *Realism*. Contemporary Security Studies, Alan Collins (red). S. 16-31. Oxford. UK.

Godzimirski et. al. (2010A): *Towards a NATO à la Carte? Assessing the alliance's adaptation to new tasks and changing relationships*. NUPI Rapport. Oslo.

Godzimirski et al.(2010B): *NATO etter Lisboa 2010*. NUPI. Tilgjengelig hos:

<<http://hvorhenderdet.nupi.no/Artikler/2010-2011/NATO-etter-Lisboa/%28part%29/4>>

[Lesedato 03.03.2013]

Heier, Tormod (2011): *NATOs strategiske konsept. Implikasjoner for nordområdene*. Referat fra debattmøte i Oslo Militære Samfunn. 21. Mars. Oslo. Tilgjengelig fra:

<<http://www.polyteknisk.no/Referater-videoer/NATOs-strategiske-konsept.-Implikasjoner-for-nordomraadene>> [Lesedato 27.08.2013]

Hilde et al. (2010) *NATOs nye strategiske konsept og Norge*. Norsk Militær Tidsskrift. No. 4. s. 10-20.

King, Gary, Keohane, Robert O. & Verba, Sidney (1994): *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press

Kjølberg, Anders (2007): *Livet i hegemonens skygge – en småstats sikkerhetslogikk*. Kjeller. Forsvarets forskningsinstitutt. FFI/rapport-200701626

Knutsen, Bjørn O. (2012): *NATO, the renewed emphasis on Article V and the EU's common defence and solidarity clauses – an analysis of the changing nature of the transatlantic security community*. FFI-rapport 2012/00955.

Kramer, Andrew E. (2013): *Russia Preparing Patrols of Arctic Shipping Lanes*. The New York Times, 14. September.

Lucas, Edward (2013): *A Nordic Defensive shield*. Europeanvoice 14. Mars. Tilgjengelig hos: <http://www.europeanvoice.com/article/imported/a-nordic-defensive-shield/76658.aspx>.> [Lesedato 11.09.2013]

Lund, Thorleif (red.) (2002): *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.

Lunde et. al. (2008) *Norske Interesser, Utenrikspolitikk for en Globalisert Verden*. Cappelen Damm. Otta.

NRK (2013): *Milliardfregatter brukes som deleskip*. 30.09. Tilgjengelig fra: <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.11269714>> [Lesedato 01.10.2013]

NATO (1949): *The North Atlantic Treaty*. NATO. Tilgjengelig fra:  
<[http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17120.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm)> [Lesedato 02.02.2013]

NATO (2009) *Multiple Futures Project: Navigating Towards 2030*. Tilgjengelig fra:  
<[http://www.iris-france.org/docs/pdf/up\\_docs\\_bdd/20090511-112315.pdf](http://www.iris-france.org/docs/pdf/up_docs_bdd/20090511-112315.pdf)> [Lesedato 07.02.2013]

NATO (2010A): *Active Engagement, Modern Defence – Strategic Concept*. NATO. Lisboa 19-20 november.

NATO (2010B): *Emerging Security Challenges Division*. Tilgjengelig fra:  
<[http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_65107.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_65107.htm)> [Lesedato 07.04.2013]

NATO (2012): *Smart Defence*. Tilgjengelig fra: <[http://www.nato.int/cps/en/SID-35E0AB9C-A50C7D48/natolive/topics\\_84268.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-35E0AB9C-A50C7D48/natolive/topics_84268.htm)> [Lesedato 09.05.2013]

Offiserbladet (2012) *Brigade Nord – en illusjon?* 13.09.

Rasmussen, Mikkel V. (2007) *Becoming a Global Security Operator: The Fragility of Peace and Norway's Security Interests in a Globalised World*. Tilgjengelig fra:  
<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innspill/sikkerhet/rasmussen.html?id=493208>> [Lesedato 17.08.2013]

Regjeringen (2005): *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstrepart og Senterpartiet 2005-09*.

Regjeringen (2006): *Deltagelse i militære operasjoner i utlandet*. St. prp. Nr. 1 (2006-2007). Forslag til forsvarsbudsjett for 2007. Del 2.5. Tilgjengelig fra: <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/stprp/20062007/stprp-nr-1-2006-2007-/2/5.html?id=298205>> [Lesedato 04.10.2013]

Regjeringen (2010) Tale/Artikkel av forsvarsminister Anne-Grethe Strøm-Erichsen. Tilgjengelig fra: <[http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/taler\\_artikler/ministeren/taler-og-artikler-av-forsvarsminister-gr/2010/vellykket-omstilling-av-forsvaret.html?id=592094](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/taler_artikler/ministeren/taler-og-artikler-av-forsvarsminister-gr/2010/vellykket-omstilling-av-forsvaret.html?id=592094)> [Lesedato 23.09.2013]

Ringmose, Jens. et al. (2011): *Introduction. Taking Stock of NATO's New Strategic Concept*. NATO's New Strategic Concept: A Comprehensive Assessment. DIIS RAPPORT (2), København: 7-22.

Rottem et. al. (2008): *Småstat og energistromakt. Norges sikkerhetspolitiske rolle i nord*. Bergen. Fagforlaget.

Rottem, Svein V. (2012): *Sikkerhet i nord- er vi forberedt? Rapport fra sikkerhetspolitisk konferanse 2012*. Fridtjof Nansen Institutt. Bodø.

Scheffer, Jaap de Hopp. (2009): Tale som generalsekretær i NATO. Reykjavik, Island, 29 januar. Tilgjengelig fra: <<http://www.nato.int/docu/speech/2009/s090129a.html>> [Lesedato 07.05.2013]

Schnaubelt, Christopher M. (2011): *Implications for Military Transformation and Capabilities*. NATO's New Strategic Concept: A Comprehensive Assessment. DIIS RAPPORT (2), København: 143-154.



Skogan, John Kristen (2001) *Sikkerhetspolitikk: mål, utfordringer og virkemidler*. Kap 2 i Hovi, Jon og Malnes, Raino (red): *Normer og Makt: Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forlag.

Smith-Windsor, Brook A. (2013): *Putting the 'N' back into NATO: A High North policy framework for the Atlantic Alliance*. Research Division – NATO Defense College. Rome. No. 94. July 2013.

Snyder, Glenn H. (1984): *The Security Dilemma in Alliance Politics*, World Politics, vol. 36, nr.4.

Snyder, Glenn H. (1997): *Alliance Politics*. Itacha og London: Cornell University Press.

Storvik, Olav Trygge (1991): *Holst: Norge fører en ensom kamp*. Aftenposten 16. oktober.

Strøm-Erichsen, Anne-Grete (2013): *Trenger fortsatt et sterkt NATO*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/nyheter/2013/-trenger-fortsatt-et-sterkt-nato.html?id=726806> [Lesedato 03.10.2013]

Toje, Asle (2012): *Norges Trilemma: Lite land i en multipolar verden*. Samtiden 2. 22-36.

Trøite, Jenny Kanestrøm (2008): *Hæren må dobbles*. NRK 08. Juni. Tilgjengelig fra: <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.5927541> [Lesedato 10.09.2013]

Udgaard, Nils M. (2013): *Kappløpet mot nord er avlyst*. Aftenposten 22. Mars.

Ulriksen, Ståle (2007): *Norske sikkerhetspolitiske utfordringer*. Tilgjengelig fra:  
<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innspill/sikkerhet/ulriksen.html?id=493255>> [Lesedato 10.04.2013]

Utenriksdepartementet (2011): *The High North: Visions and Strategies*. Oslo/Bodø:  
Utenriksdepartementet.

Yost, David S. (2010): *NATO's evolving purposes and the next Strategic Concept*.  
International Affairs 86: 2. s. 489–522.

